

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale
concernant la vérification particulière
menée auprès
de l'Université du Québec à Montréal

Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes
de l'Université du Québec à Montréal

Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Dépôt légal – 2^e trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-53118-0



Québec, juin 2008

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint le rapport concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal, Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal. Ce texte fait partie de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009* et il sera intégré dans le premier tome de ce rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragr.</i>
VUE D'ENSEMBLE	1.
MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	31.
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	38.
Complexe des sciences Pierre-Dansereau	40.
Justification du projet	44.
Suivi du projet	92.
Gestion des contrats	105.
Îlot Voyageur	119.
Justification du projet	122.
Suivi du projet	167.
Gestion des contrats	202.
Gouvernance	209.
Université du Québec à Montréal	212.
Université du Québec	256.
Ministères	281.
Situation financière et plan de retour à l'équilibre budgétaire	326.
CONCLUSION	336.
RECOMMANDATIONS	350.
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Historique du projet du Complexe des sciences	
Annexe 3 – Historique du projet de l'Îlot Voyageur	
Annexe 4 – Évolution des déficits de superficies de 2002-2003 à 2005-2006	

Les commentaires d'anciens dirigeants de l'Université du Québec à Montréal (vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives, directeur des investissements), de l'Université du Québec à Montréal, de l'Université du Québec, du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et de BUSAC Immobilier, soit les acteurs qui ont formulé des commentaires écrits, apparaissent à la fin de ce rapport.

Équipe :

Sylvie Laflamme
Directrice de vérification

Guy Boucher
Amine Gharbaoui
Michelle Gravel
Denis Lacroix
Sylvain Roy
Louise Senécal
Dolorès Thibeault
Mario Vandal

Sigles utilisés dans ce rapport

CA	Conseil d'administration
CE	Comité exécutif
CUIM	Cité universitaire internationale de Montréal
DI	Directeur des investissements
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
ODC	Ordre de changement
UQ	Université du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal

VUE D'ENSEMBLE

Gouvernance des universités

1. Au Québec, les universités sont des entités juridiques qui ont été créées dans des circonstances qui diffèrent d'une université à l'autre. La gestion d'une université est encadrée par la charte qui la constitue, publique ou privée, et par les règles du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), notamment les règles budgétaires et celles relatives aux droits de scolarité. L'Université du Québec (UQ), qui a été créée par le gouvernement du Québec, est administrée par une assemblée des gouverneurs assistée dans ses fonctions par différents comités, commissions et conseils. Chaque université constituante de l'UQ est gérée par un conseil d'administration (CA), assisté d'un comité exécutif et d'une commission des études. Pour les autres universités existant en vertu de chartes privées, les structures organisationnelles ne sont pas identiques mais se ressemblent. Il y a un conseil universitaire, présidé par un chancelier, au-dessous duquel se trouvent l'assemblée universitaire, différentes commissions et divers comités. L'administration courante de l'université est sous la responsabilité d'un recteur, d'un président ou d'un principal.

Université du Québec à Montréal

2. L'Université du Québec à Montréal (UQAM) est une personne morale qui a été constituée en 1969 en vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*. En 1989, une modification à cette loi lui a conféré le statut d'université associée à l'UQ. Ce statut unique au sein du réseau de l'Université du Québec¹ lui permet de recommander au gouvernement du Québec la nomination de son recteur. De plus, il lui donne la possibilité de décerner ses propres grades, diplômes ou certificats universitaires et, enfin, de conclure avec les établissements d'enseignement ou de recherche les accords qu'elle juge utiles à la poursuite de ses fins.

1. Le réseau de l'UQ comprend les neuf constituantes suivantes : l'Université du Québec à Montréal, qui englobe la Télé-université, une composante spécialisée dans l'enseignement à distance; l'Université du Québec à Trois-Rivières; l'Université du Québec à Chicoutimi; l'Université du Québec à Rimouski; l'Université du Québec en Outaouais; l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue; l'Institut national de la recherche scientifique; l'École nationale d'administration publique; l'École de technologie supérieure.

3. Le CA de l'UQAM est composé de 16 membres : le recteur, deux personnes exerçant une fonction de direction, trois professeurs, deux étudiants, un chargé de cours, une personne provenant des collèges de la région de Montréal, cinq personnes provenant des milieux social, culturel, des affaires et du travail et un diplômé. Après consultation du corps professoral et des groupes ou associations déterminés par un règlement, il recommande au gouvernement la nomination du recteur. Ce dernier a un mandat de cinq ans et son traitement est fixé par le gouvernement.
4. Selon le règlement de régie interne de l'UQAM, le recteur, en collaboration avec le comité exécutif², est responsable de l'administration courante de l'université. Ce comité, composé du recteur et de six personnes choisies par le CA parmi ses membres, a de plus les pouvoirs que lui confie ce dernier.
5. Le CA exerce les droits et pouvoirs de l'université, notamment les suivants :
 - autoriser, annuellement, le budget initial et, semestriellement, le budget révisé de fonctionnement;
 - approuver le budget d'investissement;
 - sanctionner les projets quinquennaux d'investissements;
 - adopter les états financiers;
 - approuver les marges de crédit bancaire;
 - adopter les projets majeurs pour le développement de l'université;
 - autoriser les contrats de plus de 500 000 dollars.
6. L'UQAM doit transmettre annuellement ses états financiers à l'UQ et elle est tenue de le faire dans les 60 jours qui suivent la fin de son exercice financier, soit le 31 mai. Elle est aussi obligée de lui soumettre pour approbation chaque année son budget de fonctionnement et d'investissement pour l'année financière en cours, ce qui doit être effectué avant la date prescrite par l'assemblée des gouverneurs, donc généralement avant juin. Ce budget doit être accompagné des prévisions budgétaires pour l'administration et le développement de l'université ainsi que de ses projets quinquennaux d'investissements.

2. Aux fins de notre rapport, pour parler de ce comité, nous utilisons les mots *comité exécutif* quand il s'agit de l'UQAM et le signe (soit CE) quand il est question de l'UQ.

Université du Québec

7. L'UQ, dont le siège social est situé à Québec, joue un rôle de coordination et de concertation pour l'ensemble de ses constituantes. Elle favorise la vie et le développement en réseau des constituantes et exerce un rôle de soutien et de conseil auprès de chacune d'elles.
8. L'assemblée des gouverneurs exerce les droits et les pouvoirs de l'UQ. Elle est composée du président de l'UQ, du recteur de chacune des six universités constituantes, d'au plus quatre personnes parmi les directeurs généraux des instituts de recherche et des écoles supérieures, de trois membres du corps professoral, de deux étudiants, de sept personnes venant des groupes les plus représentatifs des milieux social, culturel, des affaires et du travail, et d'une personne du secteur de l'enseignement collégial.
9. Conformément à la *Loi sur l'Université du Québec* et aux règlements généraux de l'UQ, les pouvoirs généraux et spéciaux de l'assemblée des gouverneurs à l'égard de l'UQ et de chacune des constituantes du réseau sont entre autres les suivants :
 - autoriser leurs émissions d'obligations;
 - adopter, annuellement, leur budget initial et, semestriellement, leur budget révisé de fonctionnement, comprenant l'inventaire des postes autorisés et pourvus;
 - adopter leur budget d'investissement;
 - adopter leurs projets quinquennaux d'investissements;
 - approuver leurs marges de crédit bancaire;
 - adopter les états financiers annuels consolidés;
 - adopter leurs plans de développement.
10. En vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*, l'UQ doit transmettre annuellement au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport ses états financiers (incluant ceux des universités constituantes) dans les 90 jours qui suivent la fin de chaque exercice financier, soit avant le 31 août. Elle doit aussi faire parvenir au ministre chaque année, avant le 30 septembre, son budget de fonctionnement et d'investissement pour l'année en cours,

accompagné des prévisions budgétaires pour l'administration et le développement de l'UQ et de ses constituantes ainsi que les projets quinquennaux d'investissements de ces dernières.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

11. Le MELS a notamment le mandat d'attribuer aux universités les ressources financières leur permettant d'accomplir adéquatement leur mission éducative. Pour ce faire, il effectue la planification des subventions – fonctionnement et investissement –, élabore les critères d'attribution et alloue les sommes. Il s'assure de la qualité des données qu'il requiert, notamment de celles afférentes à l'effectif scolaire et aux superficies utilisées par les universités. Après vérifications, il établit les données portant sur chaque établissement pour déterminer l'allocation qui lui sera accordée.
12. Le MELS doit aussi s'assurer que les universités disposent d'un parc mobilier et immobilier leur permettant d'assumer les responsabilités liées à l'enseignement qui leur sont reconnues par le gouvernement. À cette fin, il détermine les superficies requises pour répondre à leurs besoins et les enveloppes budgétaires nécessaires pour acquérir, maintenir en bon état, exploiter, entretenir et remplacer ces superficies. Enfin, il répartit les enveloppes budgétaires disponibles.
13. L'action du MELS ne s'exerce pas auprès des universités de la même manière que dans le reste du système d'éducation : il n'a pas les mêmes responsabilités ni les mêmes moyens. Ses interventions au sein du milieu universitaire consistent surtout à définir des orientations générales, à déterminer l'aide financière et à établir la réglementation.

Financement des universités

14. Pour remplir leur mission d'enseignement, les universités s'appuient sur trois sources principales de financement. La plus importante consiste en des subventions du MELS, lesquelles ont représenté en 2006-2007 environ 66 p. cent des revenus de fonctionnement annuels. Les contributions des étudiants (les droits de scolarité et les frais institutionnels obligatoires) fournissent près de 19 p. cent des revenus. La troisième source est constituée principalement des activités menées par les universités elles-mêmes, comme les ventes externes, la perception de dons. Les universités conservent leur surplus et demeurent responsables de leur déficit accumulé.

15. Les subventions accordées par le MELS aux universités servent aux dépenses de fonctionnement et à celles relatives aux investissements. Le fonctionnement est en partie subventionné à même les crédits budgétaires votés à cette fin. Quant aux investissements, ils sont autorisés en vertu du *Plan quinquennal d'investissements universitaires* et financés au moyen d'emprunts remboursés par le service de la dette.
16. En ce qui concerne plus particulièrement les immobilisations, le MELS finance les universités de plusieurs façons :
 - La subvention générale pour le fonctionnement sert notamment à financer les dépenses de fonctionnement et d'entretien des bâtiments de même que la location d'immeubles.
 - En matière d'investissements, des subventions répondent à des besoins de nouvelles constructions ou de rénovations majeures et d'autres, récurrentes, sont accordées pour le maintien du parc immobilier et le renouvellement des équipements. Ces subventions sont établies selon un cadre normatif mis à jour périodiquement.

Déficit de superficies

17. Le MELS détermine les besoins de superficies destinées à l'enseignement de chaque université afin de recommander au ministre les nouveaux projets immobiliers à inscrire dans le *Plan quinquennal d'investissements universitaires* et de calculer les subventions ayant trait aux locations destinées au fonds de fonctionnement ainsi que celles pour l'entretien et le maintien des immeubles.
18. Les superficies normalisées sont déterminées par le MELS à partir de prévisions du nombre d'utilisateurs (étudiants et personnel) de même qu'en fonction du type et du niveau d'études ou d'activité ainsi que de la discipline étudiée ou du domaine de recherche.
19. Le déficit de superficies d'une université, communément appelé déficit d'espace, correspond à la différence entre les superficies normalisées définies par le MELS et les superficies de cette université destinées à l'enseignement, qu'il juge admissibles. Les superficies admissibles comprennent l'ensemble des superficies de l'université, en location ou en

propriété, sauf les superficies afférentes aux résidences étudiantes et aux stationnements, les locaux commerciaux, etc.

20. Selon les disponibilités budgétaires du MELS, un déficit de superficies dans une université peut amener une subvention qui couvrira partiellement ou totalement les coûts de construction d'un nouvel immeuble. Une subvention de cette nature peut aussi être accordée à une université même si elle n'a pas de déficit de superficies, entre autres lorsque la proportion des superficies en location devient importante.
21. Par ailleurs, lorsque le MELS n'accorde pas de subvention pour supporter les coûts de construction d'un immeuble, il peut en verser une pour entretenir les superficies destinées à l'enseignement qu'il juge admissibles dans cet immeuble.

Plan quinquennal d'investissements universitaires

22. En vertu de la *Loi sur les investissements universitaires*, les universités doivent transmettre chaque année leurs projets quinquennaux d'investissements au ministère. Il s'agit entre autres de la description des nouveaux projets immobiliers pour lesquels elles souhaitent obtenir une subvention d'investissement et de leurs projets de maintien des actifs. À partir de cette information, le ministère prépare son *Plan quinquennal d'investissements universitaires*, qui répartit les différentes enveloppes budgétaires entre les universités.
23. Le MELS analyse projet par projet les demandes de financement des projets immobiliers des universités en s'appuyant entre autres sur la présence d'un déficit de superficies important. Les analyses et les recommandations du ministère sont ensuite transmises au ministre. Celui-ci, qui inscrit dans le *Plan quinquennal d'investissements universitaires* les projets retenus, doit auparavant prendre en compte l'enveloppe mise à sa disposition par le Conseil du trésor au titre des nouvelles initiatives. Ce plan est approuvé par un décret du gouvernement.
24. Jusqu'en 1997, les projets subventionnés faisaient l'objet d'une approbation du MELS aux principales étapes de la planification et de la réalisation des projets : le concept, les plans et devis préliminaires, les plans et devis définitifs, l'ouverture des soumissions, l'exécution des travaux.

25. Avant 2007, les universités ne déposaient au MELS leurs projets quinquennaux d'investissements; pourtant, c'était prévu dans la *Loi sur les investissements universitaires*. Le MELS ne les exigeait pas non plus avant de s'engager à leur accorder une subvention. Au cours de cette période, les demandes de subvention pour les nouveaux projets ont été acheminées à la pièce, plutôt que selon un processus structuré; de fait, elles ont été adressées par les universités, soit à la direction générale du financement et de l'équipement de ce ministère, soit au bureau du sous-ministre ou au cabinet du ministre. Notons également que, depuis l'arrivée des contrats de performance, c'est-à-dire au début des années 2000, le MELS a commencé à traiter directement avec les universités constitutives, donc sans passer par l'UQ.
26. Dans un contexte où les enveloppes budgétaires pour les nouveaux investissements sont restreintes et où chaque université est responsable de son développement, toutes les parties intéressées sont très actives quand il s'agit d'inciter le gouvernement à investir dans leur université. Chacune a ses propres demandes en matière de financement et soumet ses requêtes au MELS et au ministre.
27. À partir de l'automne 2007, le ministère a fait respecter la loi en demandant aux universités de répertorier leurs projets quinquennaux d'investissements pour la période 2008-2013 et il a exigé que le budget de maintien des actifs soit strictement réservé à cette fin.
28. Depuis le début de 2007, les subventions sont versées selon les conditions contenues dans le protocole d'entente sur le suivi des projets d'investissements universitaires. Par l'entremise de ce protocole, le MELS effectue désormais un suivi du *Plan quinquennal d'investissements universitaires* jusqu'à la fin des projets de construction.

Ministère des Finances du Québec

29. Le ministère des Finances du Québec a pour fonction générale de surveiller, de contrôler et de gérer tout ce qui se rattache aux finances de l'État et qui n'est pas attribué à une autre autorité. Dans le cadre de cette fonction, il conseille à l'occasion, à leur demande, certaines universités dans leurs démarches sur les marchés publics ayant trait à l'émission d'obligations ou à des appels d'offres pour du financement bancaire, comme ce fut le cas pour l'Université Concordia en 2002 et pour l'UQAM lors de l'émission de janvier 2004. Il a aussi accès aux rapports des agences de notation qui

attribuent les cotes de crédit aux universités; ces cotes font l'objet d'un suivi par le ministère. La loi ne lui donne cependant pas de pouvoir particulier à l'égard des universités.

30. À la suite de la situation vécue à l'UQAM et de la crise du papier commercial adossé à des actifs, le ministère a constaté qu'il existait des disparités importantes d'un organisme public à l'autre quant aux autorisations requises pour réaliser des emprunts, prendre des engagements financiers, effectuer des placements, etc. Puisque ces disparités faisaient courir des risques importants au gouvernement, celui-ci a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 44, qui a été adopté en décembre 2007. Selon celui-ci, les universités doivent demander l'approbation du ministre des Finances pour certains éléments (nature, conditions, modalités) de tout emprunt³ et de tout engagement financier. Les dispositions de la loi devraient entrer en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement.

MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

31. Le 16 mai 2007, le gouvernement du Québec a adopté un décret (353-2007) demandant au Vérificateur général de procéder, « dans la mesure qu'il juge appropriée, à une vérification particulière concernant :
- les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées à l'Université du Québec à Montréal par les projets Complexe des sciences Pierre-Dansereau et Îlot Voyageur en raison notamment d'erreurs de prévisions de revenus et de dépassements de coûts;
 - l'impact de ces pertes sur sa situation financière ».
32. En novembre 2007, nous avons rendu compte de la situation financière de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) dans un rapport distinct.
33. Ce deuxième rapport ayant trait à l'UQAM a pour objet de déterminer les principaux facteurs responsables des pertes de l'université. Pour ce faire,

3. Dans le cas des universités, les emprunts relatifs à des projets autofinancés de moins de 20 millions de dollars ne nécessitent pas cette approbation.

nous avons voulu nous assurer, d'une part, de la bonne gouvernance des projets immobiliers et, d'autre part, de leur saine gestion.

34. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation associés à la deuxième partie de notre mandat.
35. Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des dirigeants et des employés de l'UQAM, de l'Université du Québec (UQ), du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et du ministère des Finances du Québec ainsi que d'entreprises privées (cabinets d'avocats et d'experts-comptables, professionnels de la construction) qui ont participé aux projets immobiliers de l'université. Nous avons aussi fait une analyse des projets, pris connaissance de plusieurs documents portant sur le sujet étudié et procédé à la revue, par mots clés, de courriels de plusieurs intervenants engagés dans la gestion de ces projets.
36. Le présent rapport ne vise pas à déterminer les devoirs et les responsabilités juridiques des différentes parties en cause; il constitue plutôt un document synthèse des faits et des causes ayant mené l'UQAM à la situation actuelle. Notons aussi qu'à compter de février 2007, l'UQAM a considéré que tous les paiements effectués dans le cadre du projet de l'Îlot Voyageur l'étaient sous protêt et sous réserve de ses droits.
37. Notre vérification s'est déroulée de novembre 2007 à mars 2008.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

38. La gestion des projets immobiliers de l'UQAM qui ont fait l'objet de notre vérification est sous l'autorité directe du recteur⁴. Il en a confié la maîtrise d'œuvre au directeur des investissements⁵ (DI), qui est aussi son adjoint et relève hiérarchiquement de lui. Le DI travaille en étroite collaboration avec le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives⁶, appelé vice-recteur dans le reste de ce rapport. Ce dernier est, avec le recteur, responsable des dossiers d'immobilisations auprès du CA et, par conséquent, doit lui en rendre compte.

4. Le recteur alors en poste, dont nous parlons dans ce rapport, a démissionné le 8 décembre 2006.

5. Le directeur des investissements a été congédié le 28 août 2007.

6. Le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives a pris sa retraite le 31 mai 2006.

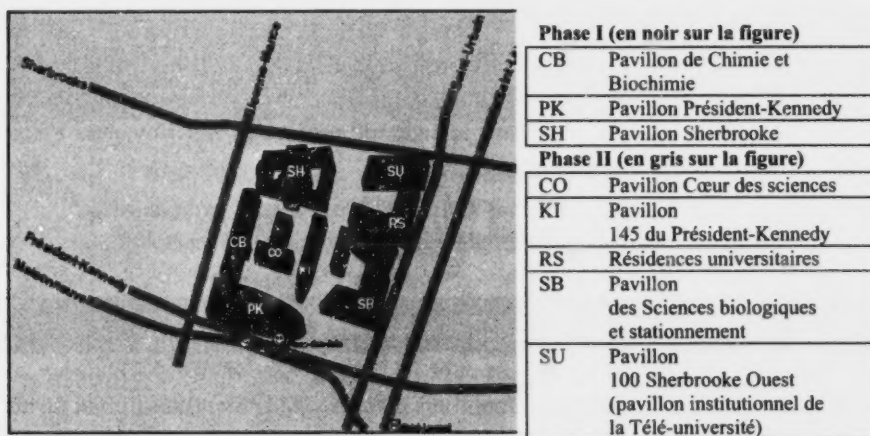
39. Les deux sections suivantes présentent de façon détaillée les failles relevées pour chacune des phases clés de la gestion des projets du Complexe des sciences Pierre-Dansereau et de l'Îlot Voyageur, qui ont mené aux pertes subies par l'UQAM. Par la suite, nous aborderons de façon plus particulière les problèmes liés à la gouvernance. Le lecteur trouvera un historique des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur aux annexes 2 et 3.

Complexe des sciences Pierre-Dansereau

40. Le Complexe des sciences Pierre-Dansereau a été construit dans le quadrilatère formé par les rues Sherbrooke Ouest, Saint-Urbain, Président-Kennedy et Jeanne-Mance (figure 1).

Figure 1

PLAN DU COMPLEXE DES SCIENCES PIERRE-DANSEREAU (PHASES I ET II)



41. De 1993 à 1998, l'UQAM a construit sur cet emplacement le pavillon de Chimie et Biochimie, le pavillon Président-Kennedy et elle a rénové le pavillon Sherbrooke. La phase I du Complexe a été inaugurée en 1998.
42. La phase II, celle qui fait l'objet de notre vérification, a débuté en septembre 2003. Elle comprend les éléments suivants :
- construction du pavillon des Sciences biologiques et d'un stationnement;

- restauration des bâtiments patrimoniaux qui composent le pavillon Cœur des sciences;
 - réfection de la bibliothèque des sciences dans le pavillon 145 du Président-Kennedy;
 - construction de résidences universitaires;
 - construction d'un pavillon institutionnel⁷, soit le pavillon 100 Sherbrooke Ouest.
43. Puisque le dernier budget présenté est de 165,8 millions de dollars, nous serions attendus à ce que la direction fasse une gestion rigoureuse et transparente de ce projet d'envergure et à ce que le CA s'implique de façon continue dans celui-ci, autant lors de son approbation, de sa planification que du suivi du projet. Les paragraphes ci-dessous montrent que cela n'a pas été le cas.

Justification du projet

Définition des besoins

44. La phase II du projet du Complexe des sciences Pierre-Dansereau, appelé projet du Complexe des sciences ci-après, est née du besoin de relocaliser les étudiants et les professeurs du pavillon des Sciences de la rue Saint-Alexandre, qui était vétuste et dangereux selon l'UQAM.
45. Bien qu'il soit reconnu, pour une saine gestion des projets immobiliers, que les besoins à satisfaire doivent être déterminés le plus tôt possible, ceux à la base du Complexe des sciences ont évolué tout au long du projet. En outre, les ajouts à celui-ci ont davantage été une réponse à des occasions qui se présentaient qu'à des besoins clairement déterminés et justifiés au départ.
46. Dès 1997, la construction d'un nouveau pavillon des Sciences biologiques ainsi que l'aliénation du pavillon Saint-Alexandre sont les solutions privilégiées par l'UQAM pour relocaliser les étudiants et les professeurs de cette discipline. Le MELS évalue cependant qu'il est plus économique de rénover que de construire un nouveau bâtiment. En février 1998, il refuse

7. Un pavillon institutionnel est un édifice abritant des salles de cours ou d'autres locaux destinés à l'enseignement.

de subventionner le projet. La construction du pavillon des Sciences biologiques est donc mise en attente, faute de financement.

47. En novembre 2002, le projet du Complexe des sciences comprend le pavillon des Sciences biologiques et une grande partie commerciale non subventionnée, soit un stationnement souterrain d'environ 550 places et des locaux à louer de 2 500 mètres carrés (laboratoires et bureaux). On doit construire le tout sur le site des édifices patrimoniaux et de l'aile Kimberly dans le quadrilatère du Complexe des sciences, ces édifices devant être démolis.
48. À l'hiver 2003, le recteur choisit d'occuper tout le quadrilatère; il veut faire du Complexe des sciences un projet phare, participer à la revitalisation du secteur et transmettre une image forte de la présence de l'UQAM au centre-ville. Il décide alors de conserver les bâtiments patrimoniaux et de les restaurer pour en faire le pavillon Cœur des sciences, dont la raison d'être sera la diffusion et la vulgarisation des sciences au Québec. Le pavillon des Sciences biologiques est relocalisé à l'est de l'aile Kimberly et le concept est modifié : le nombre de places de stationnement est réduit à 450 et les locaux à louer sont multipliés par plus de trois, leur superficie atteignant 9 000 mètres carrés.
49. Ce qui était au départ un projet de relocalisation des étudiants et des professeurs en sciences biologiques en devient un en grande partie commercial, qui ajoute peu de superficies pour répondre aux besoins d'enseignement.
50. En effet, le Complexe des sciences, avec son stationnement, ses résidences étudiantes et ses locaux à louer, contient une portion significative de superficies commerciales et vise, entre autres, à doter l'UQAM d'une source de financement à moyen et à long terme.
51. Le tableau 1 présente pour chaque composante les superficies destinées à l'enseignement reconnues par le MELS en février 2008 ainsi que les superficies commerciales et les autres superficies non reconnues par celui-ci.

Tableau 1

SUPERFICIES RECONNUES ET NON RECONNUES DU COMPLEXE DES SCIENCES (février 2008)

	Superficies reconnues par le MELS (liées à l'enseignement)		Superficies non reconnues par le MELS (commerciales ou autres)		Total
	m ² bruts	%	m ² bruts	%	m ² bruts
Pavillon des Sciences biologiques	18 057	43,1	23 857*	56,9	41 914
Pavillon Cœur des sciences	4 542	85,7	758	14,3	5 300
Pavillon institutionnel	—	—	9 380**	100,0	9 380
Résidences	—	—	14 880	100,0	14 880
Total	22 599	31,6	48 875	68,4	71 474

* Les superficies commerciales du pavillon des Sciences biologiques incluent les locaux à louer pour des bureaux et des laboratoires ainsi que le stationnement.

** La Télé-université occupe 67,3 p. cent de la superficie totale du pavillon institutionnel, soit 6 315 mètres carrés bruts non reconnus par le MELS.

52. Les superficies du Complexe des sciences ne comblent qu'une très faible part du déficit de superficies de l'UQAM pour deux raisons principales. Mentionnons que ce déficit a été estimé à 18 537 mètres carrés nets⁸ par le MELS en 2004-2005.
53. D'abord, les superficies destinées à l'enseignement et reconnues par le MELS, qui ne comptent que pour 31,6 p. cent de la superficie totale du projet, permettent surtout de reloger les étudiants et les professeurs du pavillon Saint-Alexandre, qui prenaient déjà 16 071 mètres carrés bruts. En fait, le pavillon des Sciences biologiques ajoute moins de 2 000 mètres carrés pour combler le déficit de superficies; la plus grande partie de ce pavillon a une vocation commerciale (57 p. cent).
54. Ensuite, même si la construction du pavillon institutionnel a été justifiée par le déficit de superficies de l'UQAM, le pavillon n'a pas été utilisé pour le combler. On y a logé la Télé-université dont les besoins de superficies étaient déjà satisfaits; en effet, elle occupait des locaux dont l'UQ est propriétaire. Son installation dans le pavillon institutionnel du Complexe

8. La différence entre la superficie brute et la superficie nette équivaut principalement à l'aire occupée par les sanitaires, les corridors, les escaliers, les ascenseurs et les salles de mécanique.

des sciences a été voulue par le recteur pour faciliter son intégration récente à l'UQAM, mais elle n'est justifiée ni par un besoin de locaux ni par une économie potentielle. Le MELS ne reconnaît pas ces superficies, car il subventionnait déjà les locaux qu'occupait la Télé-université à l'UQ et il le fait encore aujourd'hui. Actuellement, l'UQAM estime à 658 600 dollars les dépenses annuelles de fonctionnement liées aux superficies prises par la Télé-université.

Approbation

55. Le CA a la responsabilité de se prononcer sur les enjeux importants qui concernent l'UQAM. Toutefois, les procès-verbaux des réunions montrent que, dans le cas du projet du Complexe des sciences, il a plutôt été informé des décisions par le recteur ou le vice-recteur; il n'a pas analysé la pertinence des différentes composantes du projet, ce qui aurait dû être le cas si le CA et le recteur avaient compris leur rôle respectif.
56. Ainsi, aucune approbation du projet, de son budget ainsi que de la plupart des modifications qui y ont été apportées ultérieurement n'a été demandée au CA. Les résolutions adoptées par celui-ci ont permis uniquement d'attribuer les contrats aux professionnels, au gérant de projet et aux sous-contractants pour les lots de construction.
57. En avril 2004, dans le cadre de l'approbation relative à la prolongation du contrat des professionnels et du gérant de projet, le CA a autorisé, par résolution, l'ajout des résidences et du pavillon institutionnel. Il n'y a toutefois aucune résolution pour ce qui est des éléments suivants :
 - la réalisation du pavillon des Sciences biologiques, incluant un stationnement et des locaux à louer;
 - la conservation des bâtiments patrimoniaux et leur restauration pour en faire le pavillon Cœur des sciences;
 - l'augmentation de la superficie des locaux à louer (bureaux et laboratoires), laquelle est passée de 2 500 à 9 000 mètres carrés;
 - l'attribution des locaux du pavillon institutionnel à la Télé-université;
 - le budget global du projet.

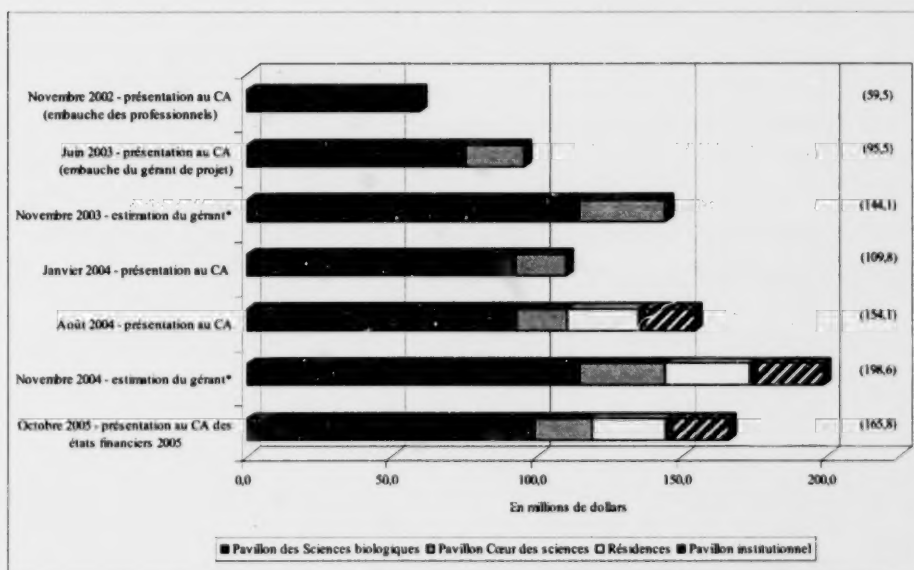
58. Quant au rôle de l'UQ, il se limite à l'autorisation, par le comité exécutif (CE), de l'attribution des contrats pour les lots de construction supérieurs à un million de dollars. Notons que le CE ne dispose pas lui non plus d'un portrait de l'ensemble de ce projet immobilier d'envergure.

Estimation des coûts

59. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le projet du Complexe des sciences a été modifié tout au long de sa planification et de sa réalisation, ce qui a fait passer le budget de 59,5 millions de dollars en novembre 2002 à 165,8 millions en octobre 2005. Pour ce qui est de l'estimation du gérant, elle se montait à 198,6 millions de dollars en novembre 2004.
60. Le graphique 1 montre l'évolution des estimations de coûts associés au projet du Complexe des sciences.

Graphique 1

ÉVOLUTION DES ESTIMATIONS DE COÛTS DU COMPLEXE DES SCIENCES



* Les estimations de coûts présentées au CA incluent les coûts de construction, les contingences, les taxes, les ristournes et les honoraires, mais elles excluent les coûts liés aux travaux supplémentaires. Les estimations de coûts du gérant ne comprennent pas toutes ces dépenses; toutefois, elles incluent les coûts afférents aux travaux supplémentaires. Nous y avons ajouté les taxes, les ristournes et les honoraires.

61. Les écarts entre certaines des estimations de coûts présentées dans le graphique 1 s'expliquent entre autres par le fait que les budgets fournis au CA par le vice-recteur ne donnent pas un portrait réaliste de la situation.
62. D'abord, le vice-recteur n'a pas exposé les coûts globaux du projet et, par le fait même, le financement total à garantir. Les coûts qu'il a avancés comprennent les estimations de coûts de construction et d'honoraires professionnels, les taxes et les ristournes de taxes, mais ils excluent les coûts ayant trait au mobilier, à la téléphonie et à l'infrastructure informatique ainsi que les frais de financement, qui totalisaient 14,5 millions de dollars en novembre 2007.
63. Ensuite, ces budgets sont sous-évalués et ne reflètent pas l'importance des travaux confiés au gérant de construction.
64. En effet, dès novembre 2003, malgré des avis répétés du gérant selon lesquels le budget était irréaliste pour le projet demandé, le DI n'a pas corrigé la situation. Aucune demande n'a été faite au CA pour augmenter le budget ou pour réduire l'envergure des travaux de façon à le respecter.
65. Dès le départ, le CA n'a pas disposé de toute l'information nécessaire pour s'assurer du suivi des dépenses, du financement et des incidences du projet sur la situation financière de l'UQAM. Le projet, qui lui a été souvent présenté par le vice-recteur et, à l'occasion, par le recteur et le vice-recteur, a différé du projet réellement réalisé. Il y a un écart de près de 33 millions de dollars entre le dernier budget fourni au CA en octobre 2005 (165,8 millions de dollars) et l'estimation des coûts du gérant⁹ de novembre 2004 (198,6 millions de dollars).
66. Profitant du chantier en cours, le DI a autorisé des travaux supplémentaires n'ayant pas toujours de lien avec le projet, comme la réfection de la toiture et la mise aux normes du pavillon Sherbrooke. Bien que le DI nous ait affirmé que le recteur et le vice-recteur étaient au courant de la situation, ni l'un ni l'autre n'ont fait approuver par le CA ces travaux et le budget nécessaire pour les effectuer. Les travaux additionnels ne se reflètent donc pas dans le budget présenté au CA. Par contre, ils ont été pris en compte dans l'estimation de coûts du gérant de construction qui doit les exécuter et sont cumulés dans les coûts du projet.

9. On a ajouté les taxes, les ristournes de taxes et les honoraires à l'estimation des coûts du gérant pour la rendre comparable au budget.

67. Le vice-recteur et le DI ont précisé qu'ils pensaient que l'UQAM obtiendrait du financement de sources extérieures au projet pour supporter ces dépenses additionnelles et que l'autorisation du CA serait demandée à la fin du projet, soit au moment du bilan. Il en résulte que des dépenses et leur financement échappent au contrôle du CA, ce qui n'est guère une saine pratique de gestion.
68. Le tableau 2 expose le dernier budget présenté au CA par le vice-recteur en octobre 2005 dans le cadre de la présentation des états financiers de même que les coûts réels cumulés du projet du Complexe des sciences en novembre 2007.

Tableau 2

BUDGET PRÉSENTÉ ET COÛTS RÉELS DU COMPLEXE DES SCIENCES (en millions de dollars)

	Budget présenté au CA octobre 2005	Coûts cumulés du projet novembre 2007*
Coûts de construction, taxes et honoraires professionnels	165,8	202,9
Coûts exclus du budget présenté au CA		
Mobilier, équipement et déménagement	—	3,1
Téléphonie et infrastructure informatique	—	4,5
Frais de financement temporaire	—	6,9
Sous-total	—	14,5
Total	165,8	217,4

* D'autres dépenses à venir de l'ordre de 1,3 million de dollars sont prévues pour terminer les aménagements aux étages 7 et 8 du Complexe des sciences. Elles ne sont pas incluses dans le total.

Sources : Procès-verbal du CA d'octobre 2005; Coût global du Complexe des sciences au 30 novembre 2007, services financiers de l'UQAM.

69. Un premier constat s'impose : les dépenses cumulées du projet en novembre 2007 dépassaient de 51,6 millions de dollars le dernier budget présenté au CA pour la réalisation du Complexe des sciences. Ces dépenses n'ont pas été présentées ni approuvées par le CA et leur financement n'est pas garanti.
70. Le vice-recteur et le DI expliquent la plus grande partie de cet écart par des travaux non prévus qui ont été ajoutés. Selon eux, le vrai dépassement de

coûts par rapport au dernier budget est de 6 p. cent, soit 10,4 millions de dollars. Il est causé notamment par les coûts supplémentaires de l'animalerie et des aménagements paysagers plus importants ainsi que par diverses dépenses habituellement payées par le fonds de fonctionnement.

71. La vérification nous a permis de constater que des travaux non prévus dans le budget de départ ont effectivement été ajoutés en cours de réalisation, mais nous n'avons pas été en mesure de quantifier les coûts de ces ajouts ni de les isoler de ceux liés au projet original présenté au CA. En définitive, de multiples raisons expliquent l'écart de 51,6 millions de dollars : travaux additionnels qui ne sont pas en lien avec le projet, ajouts qui auraient dû être prévus et inclus dans le projet dès le départ, mauvaises estimations de coûts pour certains travaux, etc.
72. Le recteur et le DI n'ont pas agi de façon prudente et responsable en ajoutant des travaux supplémentaires à un projet sans garantie de financement et en préparant pour le CA des budgets sous-estimés. Dans les faits, les sommes qu'ils pensaient obtenir pour couvrir les dépenses supplémentaires (revenus ou subventions) n'ont pas été au rendez-vous et ces dernières se sont ajoutées en quasi-totalité aux coûts financés par la marge de crédit.

Rentabilité et financement du projet

Rentabilité

73. Dans le but d'évaluer la rentabilité des différentes composantes du projet, le DI a fait appel à Samson Bélair/Deloitte & Touche, appelé cabinet externe dans le reste de ce rapport, pour valider et commenter les hypothèses à la base des projections financières qu'il a déterminées à l'interne. Deux rapports ont été produits : un premier traite des locaux à louer dans le pavillon des Sciences biologiques et du stationnement et un second, des résidences.
74. Dans son projet de rapport daté du 16 juin 2003 sur les locaux à louer et le stationnement, le cabinet externe fait des mises en garde contre les hypothèses utilisées qui ne reflètent pas le marché : taux d'occupation de 98 p. cent pour les locaux à louer (bureaux et laboratoires); revenus mensuels de stationnement de 220 dollars, comparativement à un marché de 150 à 175 dollars. Il recommande de procéder à une étude de marché et de

solliciter des lettres d'intérêt de locataires potentiels pour les bureaux et les laboratoires. Ces mesures sont nécessaires pour « réduire le pourcentage de loyers spéculatifs » surtout dans le « contexte économique difficile pour le secteur des biotechnologies et une conjoncture gouvernementale moins propice aux subventions ». Malgré cela, le DI et le vice-recteur ne font pas d'analyse des risques et ne prennent pas de mesure pour les atténuer. Le rapport du cabinet externe n'a pas été déposé au CA.

75. Le 17 juin 2003, le vice-recteur présente le projet du Complexe des sciences aux membres du CA. Il affirme que le stationnement et les locaux à louer (bureaux et laboratoires) s'autofinanceront et que, de plus, ils aideront à la réalisation du projet. Il ne mentionne pas les risques soulevés par le cabinet externe.
76. La construction du pavillon des Sciences biologiques, qui compte 57 p. cent de superficies commerciales, débute sans qu'aucun bail ait été signé. Par conséquent, les revenus de location escomptés n'ont pas été encaissés : en février 2008, plus de deux ans après la fin des travaux, seulement le tiers des locaux commerciaux était occupé. Notons ici que deux étages du pavillon, qui devaient également être loués, seront récupérés par l'UQAM à des fins d'enseignement. Quant aux revenus de stationnement, ceux de la première année ne représentent que 36 p. cent des revenus qui avaient été prévus. Même après trois ans, ils ne totalisent que 61 p. cent des revenus estimés.
77. En avril 2004, le recteur et le vice-recteur déposent au CA le second rapport du cabinet externe sur l'analyse de la rentabilité des résidences. Ce rapport fait état des éléments suivants :
 - Le taux de rendement interne du projet est de 7,01 p. cent. Ce taux est inférieur au rendement demandé sur le marché pour un projet similaire (8,5 à 10,5 p. cent).
 - Le taux d'occupation prévu de 100 p. cent (dès la première année) est basé sur l'expérience actuelle de l'université.
 - Les flux monétaires sont négatifs durant les 12 premières années du projet.
78. D'après le procès-verbal de la réunion, le CA a exprimé des préoccupations par rapport à certains constats formulés par le cabinet externe. Toutefois, le

vice-recteur a soutenu que le besoin de résidences était réel. Nous n'avons pas noté de discussion au CA à cet égard. Le vice-recteur n'a pas non plus mené d'analyse portant sur les flux monétaires négatifs pendant les 12 premières années d'exploitation et leur impact sur la situation financière de l'UQAM pendant cette période; il ne s'est pas penché non plus sur la provenance des sommes requises pour compenser. Quant au taux d'occupation prévu par l'UQAM et utilisé par le cabinet externe, il se révèle trop optimiste : dans la réalité, il a été de 65 p. cent la première année et de 90 p. cent la seconde; il s'élève après trois ans, soit en 2007-2008, à 98 p. cent.

79. La partie commerciale du Complexe des sciences – locaux à louer (bureaux et laboratoires), résidences et stationnement – devait générer des revenus suffisants pour payer les coûts de construction de ces composantes, participer au paiement annuel des intérêts de l'émission obligataire de 150 millions de dollars et aussi contribuer au financement de la partie non commerciale du pavillon des Sciences biologiques.
80. Or, on n'a pas touché autant de revenus que prévu. La crise à laquelle l'UQAM a dû faire face a d'ailleurs pu avoir eu un effet sur ces revenus. En 2006, ils devaient atteindre 2,2 millions de dollars; dans les faits, ils ont été de un million. Par surcroît, des dépenses additionnelles de fonctionnement de 1,7 million de dollars se sont ajoutées pour des superficies du pavillon Cœur des sciences et du pavillon institutionnel, lesquelles ne sont ni reconnues ni subventionnées par le MELS. Au lieu de contribuer au paiement des intérêts, la partie commerciale du Complexe des sciences a créé un déficit de trésorerie.

Financement du projet

81. La construction du Complexe des sciences débute en septembre 2003 sans même que la capacité financière de l'UQAM d'entreprendre un tel projet soit confirmée. À l'automne 2006, le recteur, le vice-recteur et le DI mentionnent au CA (dans une lettre au président ou au vice-président ou lors d'une réunion) qu'il est de pratique courante à l'UQAM de ne pas « attacher le financement » avant de commencer les projets immobiliers.
82. Pourtant, dès novembre 2002, préoccupé par le fait que le financement du projet n'est pas confirmé, le CA agit avec prudence en demandant au vice-recteur de s'assurer que les dépenses prévues pour la réalisation du projet sont réduites au minimum jusqu'à l'obtention de la garantie officielle du

financement. Même si cette garantie n'a pas été obtenue, cela n'a eu aucun impact sur la réalisation du projet.

83. En juin 2003, lors de l'engagement du gérant de construction, le président du CA s'inquiète du montage financier du projet et des réponses du MELS qui sont en attente. Il s'interroge également sur le caractère essentiel du pavillon Cœur des sciences qui vient d'être ajouté au projet, étant donné son financement aléatoire. Le fait que 2,5 des 7,5 millions de dollars attendus de la Fondation de l'UQAM sont déjà amassés et que des démarches sont amorcées pour recueillir d'autres fonds semble l'avoir rassuré. En effet, malgré son inquiétude devant un financement non assuré, le CA approuve le contrat d'embauche du gérant et, par le fait même, la poursuite du projet. Cependant, il n'assujettit pas ce dernier à l'obtention des subventions du gouvernement ou d'un financement externe adéquat (par exemple, les donations). En avril 2004, même en n'ayant pas la confirmation du financement attendu, le CA autorise l'ajout des résidences et du pavillon institutionnel.
84. Le tableau 3 présente les sources de financement prévues du projet, qui ont été fournies au CA, selon le budget de celui-ci à différentes dates. On y trouve aussi à titre comparatif les sources de financement qui ont été finalement utilisées.

Tableau 3**ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DU PROJET DU COMPLEXE DES SCIENCES (en millions de dollars)**

Source de financement	Financement prévu selon le budget		Financement réel
	Juin 2003	Octobre 2005	Novembre 2007
MELS – nouvelle construction	35,5	71,6	25,0
MELS – maintien d'actifs	–	–	4,2
Fondation de l'UQAM	7,5	–	–
Vente du pavillon Saint-Alexandre	5,5	10,0	6,9
Revenus générés (autofinancement)*	41,1	–	0,1
Obligations	–	70,8	70,8
Marge de crédit	–	–	101,0
Autres	5,9	13,4	9,4**
Total	95,5	165,8	217,1

* Les revenus de 41,1 millions de dollars devaient être générés par les stationnements, les bureaux et les laboratoires sur une période de 30 ans; ceux que l'on a touchés ont été en grande partie utilisés pour payer les intérêts sur les obligations de 150 millions de dollars.

** En novembre 2007, ce montant incluait 5,2 millions de dollars provenant de réserves créées en 2002-2003 et en 2003-2004 dans le fonds de fonctionnement.

85. La seule garantie obtenue le 31 octobre 2003 concerne la subvention de 25 millions de dollars du MELs, qui ne couvre qu'en partie les coûts de la portion du projet liée à l'enseignement. La lettre que le ministre a envoyée au recteur pour confirmer la subvention précise qu'au-delà de cette contribution, l'UQAM doit assumer les coûts du projet. Le recteur ne dépose pas la lettre au CA. Plus tard, il fera valoir qu'il n'a pas considéré le montant de cette subvention comme définitif et qu'il avait espoir d'obtenir des sommes additionnelles.
86. Le financement du projet demeure donc très dépendant de l'autofinancement de la partie commerciale. Or, comme nous l'avons vu précédemment, rien ne garantit les revenus des locaux qui sont à louer, aucun bail n'ayant été signé avant le début de la construction en septembre 2003.
87. De 2000 à 2003, l'UQAM a résorbé le déficit accumulé dans son fonds de fonctionnement, mais cela ne lui donne pas la marge de manœuvre

suffisante pour réaliser ses projets immobiliers. En janvier 2004, l'UQAM procède à une émission obligataire de 150 millions de dollars, laquelle sert en grande partie à financer temporairement la construction du Complexe des sciences en attendant l'encaissement des subventions et des autres revenus. Les intérêts sur ces obligations (8,8 millions de dollars annuellement) doivent être payés au moyen des revenus générés par un fonds d'investissement. Celui-ci est constitué du solde inutilisé des obligations et des revenus locatifs produits par les stationnements, les résidences, les bureaux et les laboratoires du projet du Complexe des sciences. Quant au remboursement du capital de ces obligations, un coupon de 17 millions de dollars doit en permettre le remboursement à échéance dans 40 ans.

88. Force est de constater que cette émission d'obligations a semé la confusion auprès du CA; le vice-recteur a ainsi donné l'impression que la capacité financière de l'UQAM était suffisante pour réaliser ses projets immobiliers. Les annonces successives faites au CA en témoignent : avec une somme disponible de 133 millions de dollars¹⁰, le vice-recteur annonce le financement de projets immobiliers se montant à plus de 206,9 millions de dollars, c'est-à-dire 70,8 millions pour le Complexe des sciences, 19,9 millions pour différents autres projets et, enfin, 116,2 millions pour les deux composantes en propriété de l'Îlot Voyageur¹¹. D'ailleurs, les procès-verbaux se rapportant à ce dernier projet font ressortir que, selon le DI, les sommes annuelles nécessaires de 6,6 millions de dollars pour le pavillon universitaire (rente emphytéotique) pourraient provenir des obligations si la subvention demandée au MELS n'est pas accordée. Si le CA avait effectué un suivi plus sérieux de la situation financière de l'UQAM, il aurait pu à ce moment s'opposer au vice-recteur et démentir ses allégations.
89. En effet, le vice-recteur et le DI ont perdu de vue le scénario associé au remboursement annuel des intérêts de 8,8 millions de dollars, qui dépendait en grande partie, tout au moins pour les premières années, des revenus générés par le solde inutilisé des obligations. Dès le début de 2006, le fonds d'investissement lié à l'émission de ces obligations est vide.

10. Les 150 millions de dollars d'obligations sont réduits du coupon de 17 millions servant à rembourser le capital à échéance.

11. Le budget des composantes en propriété, soit le stationnement et les deux phases relatives aux résidences, totalise 116,2 millions de dollars. Ce montant inclut 42,3 millions de dollars que l'UQAM envisage de faire financer par une autre entité qui a été approchée pour devenir propriétaire de la phase II des résidences. Nous n'avons pas exclu cette somme du financement requis, car aucune entente n'a été signée à cet effet.

90. Le vice-recteur n'envisage pas d'autres mesures pour redresser la situation. Ainsi, une partie importante des intérêts sur les obligations s'ajoute à la somme de 101 millions de dollars que l'on a dû puiser dans la marge de crédit pour assurer le financement que l'on attendait du MELS ainsi que des activités commerciales et qui n'a pas été obtenu. Cette situation est une cause importante de la détérioration de la situation financière de l'UQAM.
91. Par ailleurs, même si elle l'a fait pour plusieurs de ses projets immobiliers antérieurs, l'importance des dépenses non financées permet difficilement à l'UQAM d'en acquitter une bonne partie en utilisant l'enveloppe de maintien des actifs que lui attribue le MELS chaque année pour entretenir ses immeubles. Cette façon de faire n'est d'ailleurs pas une saine pratique de gestion, car le fait de reporter des travaux nécessaires crée un déficit d'entretien. Depuis l'automne 2007, le MELS ne tolère plus cette pratique.

Suivi du projet

92. Le DI a la responsabilité d'effectuer un suivi rigoureux du projet, notamment de s'assurer du respect du budget autorisé par le CA et de préparer les documents à son intention. Il travaille en étroite collaboration avec le vice-recteur qui, avec le recteur, est le responsable du dossier auprès du CA.
93. Dans le cadre du projet du Complexe des sciences, une structure à plusieurs niveaux a été mise en place pour autoriser les contrats. Un comité de suivi a été instauré; il est formé du président et du vice-président du CA ainsi que du recteur et du vice-recteur. Ce comité s'assure de la conformité avec les règles de la méthode d'attribution des contrats relatifs aux lots de construction. Par la suite, le vice-recteur préautorise le plus bas soumissionnaire conforme à entreprendre les travaux. Le CA ou le comité exécutif, selon le montant du contrat, approuve son attribution au plus bas soumissionnaire conforme. Enfin, le CE de l'UQ¹² autorise les contrats supérieurs à un million de dollars.
94. Or, le suivi du projet immobilier effectué selon cette structure s'est avéré inefficace pour éviter les impairs. Le rôle des intervenants dans la gestion des projets immobiliers est très mal défini, autant celui des instances de

12. Le CE de l'UQ, qui est différent du comité exécutif de l'UQAM, est composé du président et de six personnes nommées par les membres de l'assemblée des gouverneurs et choisies parmi eux, soit deux chefs d'établissement, un professeur ou un étudiant et trois personnes venant de milieux externes à l'université.

l'UQAM (CA et comité exécutif) et de l'UQ (assemblée des gouverneurs et CE) que celui de la direction de l'UQAM. De plus, les règlements sont presque muets à cet égard.

95. L'UQ n'a eu qu'une vision très parcellaire du projet du Complexe des sciences puisque son CE a uniquement autorisé l'attribution des contrats pour les lots supérieurs à un million de dollars. De plus, cette approbation du CE se fait sur la base de l'approbation préalable du CA. L'UQ n'a pas demandé d'information qui lui permettrait d'avoir une vision d'ensemble du projet et, par conséquent, elle n'en dispose pas; elle n'est donc pas en mesure de réaliser un suivi approprié de celui-ci. Cette façon de procéder remet en cause la valeur ajoutée d'une telle autorisation.
96. Le CA ou le comité exécutif attribue des contrats en se fondant sur les déclarations du vice-recteur, qui a affirmé que tous les contrats présentés l'ont été dans les limites du budget autorisé. Pourtant, le vice-recteur ne disposait pas d'information lui permettant de faire une telle affirmation. Il en est de même pour le CA qui ne dispose pas du budget par lot et qui, par conséquent, ne peut s'assurer du respect du budget avant d'approuver l'attribution du contrat du lot.
97. Bien que la responsabilité du suivi du projet ait été d'abord attribuée au DI, celui-ci n'a pas déposé de portrait global et à jour du projet. Pourtant, un tel portrait aurait donné la possibilité au CA de réaliser un suivi efficace, soit une comparaison du budget autorisé par l'UQAM avec les contrats attribués, ceux à venir et les ordres de changement (ODC), c'est-à-dire les travaux non prévus dans le contrat initial. En outre, un portrait de ce type, dont les éléments ont pourtant été mis à la disposition du DI par le gérant de construction, aurait permis au CA d'anticiper les dépassements à venir et de prendre des mesures en conséquence.
98. Le recteur et le vice-recteur ont manqué d'empressement à répondre aux demandes du CA, comme celle de déposer un état de situation régulièrement. La situation n'est pas nouvelle; elle avait déjà été dénoncée par la rectrice en poste à la fin des années 1990, qui avait exigé que soit déposé régulièrement au comité de vérification un rapport sur l'évolution des projets et de leur financement.
99. Ce n'est qu'en août 2004, soit près de un an après le début de la construction, que le vice-recteur répond à la demande du CA en déposant un état de situation du projet. L'information qui y est incluse s'avère

toutefois incomplète et inexacte. En outre, elle ne permet pas de comparer les dépenses réelles avec les sommes figurant dans le budget du projet. Un état de situation est présenté au CA par le vice-recteur à huit reprises au cours de la période d'août 2004 à mai 2005.

100. Le tableau 4 reproduit l'état de situation de novembre 2004 sur les coûts de construction qui a été présenté au CA par le vice-recteur ainsi que le budget d'août 2004, que nous joignons à des fins de comparaison. Il montre aussi à titre indicatif les suivis disponibles chez le DI et le gérant de construction ce même mois.

Tableau 4

**DONNÉES RELATIVES AU SUIVI DU PROJET DU COMPLEXE DES SCIENCES
(en millions de dollars)**

Coûts de construction (excluant les ristournes de taxes et les honoraires)	Suivi du projet présenté au CA 23 novembre 2004	Budget présenté au CA 24 août 2004*	Suivi du projet – estimation des dépenses engagées et à venir	
			Gérant de construction 3 novembre 2004	DI 18 novembre 2004
Contrats attribués	97,9	101,8	106,8	104,5
Contrats à venir	–	18,6	28,3	19,9
Contingences de construction	1,9	3,6	3,6	5,9
Conditions générales	1,5	4,9	9,4	5,3
Sous-total	101,3	128,9	148,1	135,6
TPS	7,1	9,0	10,4	9,4
TVQ	8,1	10,4	11,9	10,7
Total	116,5	148,3	170,4	155,7

* Le budget présenté au CA le 24 août 2004 totalisait 154,1 millions de dollars. À des fins de comparaison avec le suivi du projet, les sommes relatives aux ristournes sur les taxes et les honoraires professionnels doivent être retranchées.

Sources : Documents déposés à la séance du 23 novembre 2004, page sommaire; Documents de travail de la direction des investissements, 16 novembre 2004; Tableau des travaux en régie contrôlée; Rapport du gérant de construction du 3 novembre 2004.

101. Comme le montre le tableau 4, le suivi du projet présenté par le vice-recteur au CA le 23 novembre 2004 laisse croire à ce dernier que le budget est respecté, alors que les estimations de dépenses du DI et du gérant de construction sont supérieures au budget. En effet, les contrats à venir ne figurent pas au sommaire du suivi du 23 novembre soumis au CA. De plus,

le DI, qui a préparé les données pour le vice-recteur, a retiré les dépenses qui, selon lui, ont été effectuées pour des ajouts au projet initial ou encore qu'il prévoit payer à partir d'un autre budget.

102. Le DI a affirmé que, comme par le passé, il prévoyait établir un bilan à la fin du projet et, à ce moment, révéler les ajouts ainsi que leur source de financement au CA. Pareille façon de faire est inacceptable dans une optique de bonne gouvernance : elle place le CA devant le fait accompli et manque totalement de transparence.
103. Même au moment où le vice-recteur soumet le projet de l'Îlot Voyageur au CA, soit en mars 2005, il n'y a toujours pas de bilan complet du projet du Complexe des sciences. De fait, jamais le vice-recteur n'a analysé l'impact des ajouts et des dépassements sur la situation financière de l'UQAM. Il se serait alors rendu compte que l'UQAM n'avait pas la capacité financière de s'engager dans un autre grand projet immobilier sans avoir les garanties de son financement.
104. Au lieu de cela, à la séance du CA du 8 mars 2005, le vice-recteur, accompagné cette fois du DI, dépose un état de situation sur le Complexe des sciences dans lequel les engagements ne dépassent pas le budget. Pourtant, tous deux savent que le budget des coûts de construction ne sera pas respecté. Le DI estime alors que des dépenses supplémentaires de près de 13 millions de dollars devront être engagées, alors que le gérant les évalue à 29 millions. Les dirigeants concernés savent aussi que le financement prévu pour le projet n'a été obtenu qu'en partie.

Gestion des contrats

105. Tirant la majeure partie de ses revenus des fonds publics, l'UQAM est tenue d'avoir et de publier une politique d'acquisition de biens et services conforme aux orientations contenues dans la *Politique sur les marchés publics*.
106. Le *Règlement sur la signature des contrats au nom de l'Université et sur les affaires bancaires* énonce les règles générales que l'UQAM a mises en place à cet égard, c'est-à-dire le niveau d'approbation requis selon la valeur des contrats et la nécessité de recourir à un appel d'offres public ou non. Ce règlement est conforme aux accords de libéralisation des marchés publics. Toutefois, lorsque l'université attribue un contrat de construction pour

lequel une partie du financement provient des subventions du gouvernement, elle doit suivre les règles particulières édictées par le MELS.

107. En juin 2003, à cause de l'importance du projet du Complexe des sciences, le CA a adopté une résolution qui définit des règles plus restrictives que celles généralement utilisées. Le tableau 5 expose les modalités d'attribution et d'approbation des contrats relatifs aux travaux de construction et aux services professionnels pour le projet du Complexe des sciences.

Tableau 5

MODALITÉS D'ATTRIBUTION ET D'APPROBATION DES CONTRATS POUR LE PROJET DU COMPLEXE DES SCIENCES*

	Modalités d'attribution	Modalités d'approbation
Services professionnels	Projets immobiliers faisant l'objet d'une allocation particulière du MELS** : appel d'offres public pour les projets dont la valeur est supérieure à 2 millions de dollars. Projets immobiliers non subventionnés par le MELS : appel d'offres public pour les contrats supérieurs à 100 000 dollars, à l'exception, entre autres, des services des architectes, des ingénieurs, des avocats et des comptables.	CA : pour les contrats de plus de 500 000 dollars. Comité exécutif : pour les contrats supérieurs à 100 000 dollars, mais inférieurs à 500 000 dollars.
Lots de construction	Appel d'offres public pour les lots de construction dont la valeur est supérieure à 100 000 dollars. Appel d'offres sur invitation pour les lots de construction dont la valeur est inférieure à 100 000 dollars.	CA : pour les contrats supérieurs à 250 000 dollars. Comité exécutif : pour les contrats inférieurs à 250 000 dollars.

* Les modalités d'attribution des contrats s'appliquent à tous les projets immobiliers de l'UQAM. Les modalités d'approbation des contrats sont propres au projet du Complexe des sciences.

** Les règles du MELS sont contenues dans le *Règlement sur les contrats de construction des immeubles des commissions scolaires* et dans la *Procédure concernant l'attribution de contrats de services professionnels*, instaurée le 27 décembre 1995.

108. Au cours de la période de la planification et de la construction du Complexe des sciences, c'est-à-dire de l'hiver 2002 à l'automne 2005, l'UQAM a attribué de nombreux contrats, délivré des ODC et fait effectuer des travaux en régie par le gérant de construction plutôt que d'en confier la réalisation à

un autre fournisseur. Le tableau 6 présente la valeur des contrats attribués au cours de cette période ainsi que la valeur de ceux que nous avons vérifiés.

Tableau 6

CONTRATS ATTRIBUÉS ET VÉRIFIÉS (hiver 2002 – automne 2005)

	Contrats attribués	Contrats vérifiés	
	En millions de dollars	En millions de dollars	En pourcentage
Services professionnels	23	17	73,9
Lots de construction	110	47	42,7
Ordres de changement	27	18	66,7
Régie*	12	8	66,7
Autres	31	—	—
Total	203	90	44,3

* Ce poste comprend les travaux qui ont été réalisés en régie par le gérant de construction plutôt que d'être attribués par contrat à un autre fournisseur.

109. Les paragraphes qui suivent font état des lacunes que nous avons relevées dans la gestion de ces contrats. Faute d'un suivi rigoureux, les règles applicables n'ont pas toujours été suivies : des autorisations requises n'ont pas été obtenues du comité exécutif et des appels d'offres publics n'ont pas été lancés.

Services professionnels

110. Les règles de l'UQAM lui permettent de ne pas procéder par appel d'offres public pour les services professionnels lorsque ses projets ou parties de projet ne sont pas subventionnés par le MELS. Notons ici que la possibilité d'exclure certains services est prévue dans les accords de libéralisation des marchés publics. Pourtant, plusieurs autres universités assujetties aux mêmes accords ont choisi d'utiliser l'appel d'offres public pour ces contrats. Nous sommes d'avis que la façon de faire de l'UQAM ne favorise pas la concurrence ni n'assure l'équité, l'impartialité et la transparence du processus d'attribution des contrats.
111. Ainsi, pour le projet initial du Complexe des sciences, qui comprenait le pavillon des Sciences biologiques et le pavillon Cœur des sciences, l'attribution des contrats pour les ingénieurs, les architectes et le gérant a d'abord fait l'objet d'appels d'offres publics puisque l'UQAM demandait

une subvention au MELS. Toutefois, lorsqu'on a décidé d'ajouter des résidences et le pavillon institutionnel au projet, ces mêmes contrats ont été prolongés sans qu'on lance d'appels d'offres, ce qui a ajouté 4,1 millions de dollars aux 4,2 millions d'honoraires déjà engagés. L'UQAM ne comptant pas demander de subvention au MELS pour ces deux composantes, elle se sentait justifiée de ne pas aller en appel d'offres. Pourtant, par la suite, elle fera tout de même parvenir une demande de subvention additionnelle au MELS pour le pavillon institutionnel.

112. La prolongation des contrats des professionnels a été autorisée par le CA. Toutefois, la hausse des honoraires de 6,3 millions de dollars causée par l'augmentation du budget du projet n'a pas été présentée au CA et, par le fait même, n'a pas été autorisée.
113. Par ailleurs, nous avons relevé 16 autres contrats de services professionnels totalisant 1,7 million de dollars, qui ont été attribués par le DI à 7 fournisseurs et autorisés par le vice-recteur. Ces contrats ne respectent pas les règles relatives aux modalités d'attribution ou d'approbation des contrats. D'abord, ils n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres publics, comme le demande la règle du MELS dans le cas d'un projet subventionné dont la valeur est supérieure à 2 millions de dollars, ce qui est le cas du Complexe des sciences. Ensuite, les contrats n'ont pas été approuvés par le comité exécutif, même s'ils étaient supérieurs à 100 000 dollars. Voici des précisions à cet égard :
 - Deux contrats supérieurs à 100 000 dollars n'ont pas obtenu l'approbation du comité exécutif.
 - Certains contrats (soit 11) sont inférieurs à 100 000 dollars parce qu'ils ont été fractionnés. À notre avis, les services demandés aux 4 fournisseurs auraient dû faire l'objet d'un seul contrat. Ces contrats auraient alors été tous supérieurs à 100 000 dollars et auraient nécessité l'approbation du comité exécutif. À titre d'exemple, 3 contrats de nature similaire ont été signés avec le même fournisseur (leur valeur variait de 97 000 à 103 000 dollars taxes incluses) pour des périodes de 10 et de 11 mois ininterrompues. Pour une autre période de 10 mois, une somme de 97 000 dollars a été versée à ce fournisseur sans que l'on signe un contrat. Les débours ont été imputés à 2 contrats précédents. Ces contrats totalisant 398 000 dollars présentaient les mêmes caractéristiques : il s'agissait notamment de faire le suivi des ODC et des travaux en régie.

- Trois contrats inférieurs à 100 000 dollars lors de leur attribution ont finalement dépassé ce seuil et auraient dû être approuvés par le comité exécutif.

Lots de construction

114. Nous avons examiné huit lots de construction supérieurs à 100 000 dollars qui totalisaient 46 millions de dollars, ce qui représente 42 p. cent de la valeur des contrats attribués pour ces lots. Les appels d'offres publics ont été effectués en conformité avec les règles de l'UQAM : le plus bas soumissionnaire conforme a obtenu le contrat et celui-ci a été autorisé par le CA ou le comité exécutif, selon sa valeur.
115. Nous avons aussi vérifié 17 lots inférieurs à 100 000 dollars qui, ensemble, s'élevaient à un million de dollars, afin de vérifier si la règle adoptée par le CA pour le projet du Complexe des sciences avait été respectée.
116. Dans les faits, tous ces lots ont fait l'objet d'un appel d'offres sur invitation, comme cela avait été résolu par le CA. Toutefois, aucun n'a été approuvé malgré la décision que le CA a formulée, laquelle précise qu'il faut faire autoriser les contrats inférieurs à 250 000 dollars par le comité exécutif.

Ordres de changement et travaux en régie

117. Les ODC totalisent 27 millions de dollars et nous en avons vérifié 67 p. cent, soit des ordres d'une valeur de 18 millions. Nous avons aussi examiné des travaux en régie d'une valeur de 8 millions de dollars. Ces travaux ont été réalisés par le gérant de construction plutôt que d'être attribués par contrat à un autre fournisseur; ils se montent en tout à 12 millions.
118. À cause de l'absence de directives claires sur la façon de traiter les ODC et les travaux en régie, ces travaux et ces ordres n'ont pas été autorisés la plupart du temps selon les règles relatives aux contrats. Ils n'ont pas fait non plus l'objet d'appels d'offres publics, et ce, même si leur valeur dépassait la somme figurant dans les modalités d'approbation des contrats. En 1997, la rectrice de l'époque avait pourtant demandé que les travaux additionnels et les ordres de changement soient autorisés selon les règles par les instances concernées. Les paragraphes suivants font état des lacunes que nous avons relevées en la matière :

- Les ODC n'ont pas été autorisés par le comité exécutif ou le CA. Le DI a choisi d'ajouter des addendas à des contrats existants, alors que la nature ou la valeur des travaux auraient plutôt nécessité de conclure de nouveaux contrats et de procéder par appel d'offres. Nous avons noté les situations qui suivent :
 - Des lots de construction prévus au départ ont été annulés; on a plutôt délivré des ODC pour des lots existants déjà attribués à des fournisseurs, ce qui a augmenté de façon importante leur contrat d'origine. Mentionnons plusieurs contrats relatifs aux deux composantes ajoutées en cours de projet (résidences et pavillon institutionnel), soit cinq lots variant de 248 229 à 900 000 dollars pour un total de 3,5 millions de dollars.
 - D'autres travaux importants ont été accordés par ODC, soit 26 directives de changement de 100 000 dollars et plus, qui ont totalisé 6,1 millions de dollars.
- À l'exception d'un cas, les travaux réalisés en régie n'ont fait l'objet d'aucune autorisation par le comité exécutif ou le CA.

Îlot Voyageur

119. Selon les protocoles d'entente intervenus entre l'UQAM et le promoteur immobilier retenu dans ce projet, BUSAC Immobilier¹³, le projet de l'Îlot Voyageur est situé dans le quadrilatère formé par les rues de Maisonneuve, Berri, Ontario et Saint-Hubert. Initialement, il devait comprendre les cinq composantes adjacentes suivantes :

- un immeuble de bureaux;
- un pavillon universitaire destiné principalement à accueillir la Faculté de science politique et de droit, l'École de langues, la Galerie de l'UQAM et la bibliothèque des sciences juridiques;
- deux résidences étudiantes de 575 et de 525 lits (construites en deux phases);
- un terminus d'autobus;

13. Dans la suite du texte, nous utilisons Busac pour désigner cette entreprise.

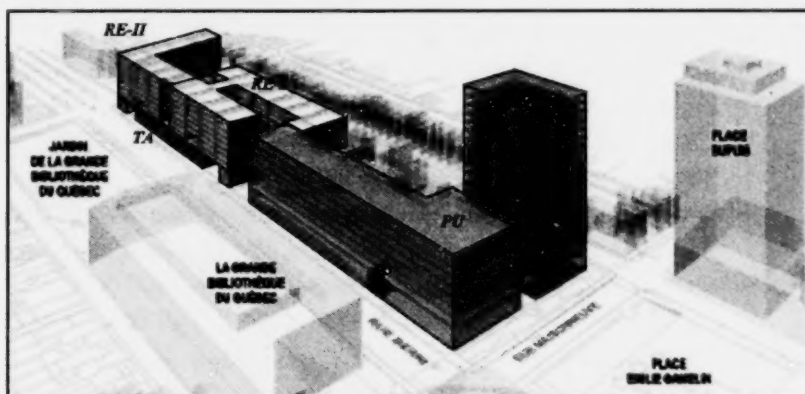
- un stationnement souterrain à deux niveaux d'une capacité de 826 places.

120. Deux de ces composantes, soit les résidences étudiantes et le stationnement, appartiendront à l'université dès la fin des travaux. Les trois autres composantes font chacune l'objet d'un bail emphytéotique de 30 ans avec le promoteur et l'UQAM deviendra emphytéote à la fin des travaux de construction. Ce sont le terminus d'autobus, l'immeuble de bureaux et le pavillon universitaire. Les revenus provenant de ces immeubles seront versés à l'UQAM. Cette dernière a l'option de devenir propriétaire des immeubles pour la somme de un dollar à la fin du bail.

121. La figure 2 présente les composantes du projet.

Figure 2

PLAN DU PROJET DE L'ÎLOT VOYAGEUR



IB	Immeuble de bureaux	RE-II	Résidences – phase II
PU	Pavillon universitaire	ST	Stationnement (au-dessous du TA)
RE-I	Résidences – phase I	TA	Terminus d'autobus

Source : L'UQAM, 2 mai 2005.

Justification du projet

Définition des besoins

122. L'UQAM justifie le projet de l'Îlot Voyageur par un besoin de superficies liées à l'enseignement, mais ce projet lui donne aussi l'occasion d'obtenir un emplacement près des lieux qu'elle occupe déjà pour assurer son

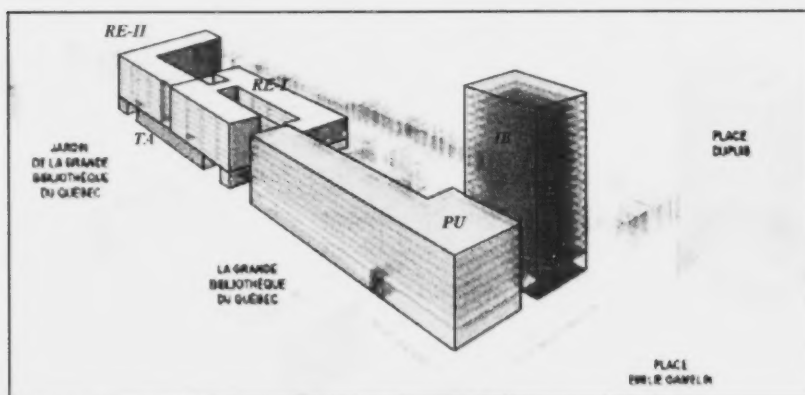
- un stationnement souterrain à deux niveaux d'une capacité de 826 places.

120. Deux de ces composantes, soit les résidences étudiantes et le stationnement, appartiendront à l'université dès la fin des travaux. Les trois autres composantes font chacune l'objet d'un bail emphytéotique de 30 ans avec le promoteur et l'UQAM deviendra emphytéote à la fin des travaux de construction. Ce sont le terminus d'autobus, l'immeuble de bureaux et le pavillon universitaire. Les revenus provenant de ces immeubles seront versés à l'UQAM. Cette dernière a l'option de devenir propriétaire des immeubles pour la somme de un dollar à la fin du bail.

121. La figure 2 présente les composantes du projet.

Figure 2

PLAN DU PROJET DE L'ÎLOT VOYAGEUR



IB	Immeuble de bureaux	RE-II	Résidences – phase II
PU	Pavillon universitaire	ST	Stationnement (au-dessous du TA)
RE-I	Résidences – phase I	TA	Terminus d'autobus

Source : L'UQAM, 2 mai 2005.

Justification du projet

Définition des besoins

122. L'UQAM justifie le projet de l'Îlot Voyageur par un besoin de superficies liées à l'enseignement, mais ce projet lui donne aussi l'occasion d'obtenir un emplacement près des lieux qu'elle occupe déjà pour assurer son

développement futur. Selon le concept adopté, le projet permet, tout en soutenant la croissance de l'UQAM, de réhabiliter le terminus d'autobus et d'insuffler au centre-ville une nouvelle vie institutionnelle et commerciale.

123. Le 28 juillet 2004, le vice-recteur et le DI rencontrent le détenteur de l'option d'achat du terrain convoité, Busac, en vue d'en arriver à une entente pour son acquisition. Busac envisage alors de construire un immeuble de bureaux au-dessus du terminus d'autobus. Son projet immobilier est d'une portée beaucoup moins grande que celui qui sera finalement l'objet d'une entente avec l'UQAM. Devant le refus de Busac de céder son option d'achat, les deux parties en arrivent à une entente pour un nouveau projet immobilier qu'elles présentent par la suite au recteur.
124. Le recteur demande au DI de mettre en œuvre le projet. Celui-ci s'adjoint les services de conseillers juridiques externes dès l'automne 2004 pour le soutenir dans les négociations contractuelles. Les services juridiques de l'UQAM accompagnent aussi le DI tout au long des négociations des protocoles d'entente avec le promoteur à partir de décembre 2004.
125. Une entente formelle concernant ce projet est signée avec Busac en décembre 2004 par le recteur et le vice-recteur, sous réserve de l'approbation par le CA et l'assemblée des gouverneurs. Cette entente suppose un développement majoritairement commercial de près de 130 000 mètres carrés pour répondre à des besoins liés à l'enseignement évalués à 27 000 mètres carrés (ou à 17 176 mètres carrés nets¹⁴), soit environ 20 p. cent de la superficie totale du projet.
126. Ce projet ne s'inscrit pas dans une vision stratégique ou un plan formellement approuvé par le CA. En fait, il est ajouté au plan directeur immobilier alors en développement, qui est présenté au CA en même temps que le projet, en mars 2005. Ce plan directeur immobilier n'a jamais fait l'objet d'une approbation formelle par le CA.
127. À ce moment, l'UQAM estime son déficit de locaux à 40 000 mètres carrés nets, alors que le MELS ne lui en reconnaît que 18 537. À titre d'exemple, les superficies commerciales du pavillon des Sciences biologiques, qui sont en grande partie inoccupées, et celles du pavillon institutionnel du Complexe des sciences (occupé par la Télé-université), auraient pu combler

14. La différence entre la superficie brute et la superficie nette équivaut principalement à l'aire occupée par les murs intérieurs, les escaliers, les ascenseurs et les salles de climatisation.

une grande partie du déficit reconnu par le MELS. Ces superficies totalisent plus de 12 150 mètres carrés nets.

128. Pour répondre aux besoins de superficies destinées à l'enseignement, aucune autre possibilité que le partenariat avec Busac dans le projet de l'Îlot Voyageur n'a été analysée. Une telle façon de faire ne correspond pas à une saine pratique de gestion favorisant la meilleure utilisation possible des fonds publics.
129. En effet, les coûts et la rentabilité du projet n'ont pas été comparés avec ceux d'autres solutions possibles, comme un appel d'offres public pour la construction du pavillon sur un autre terrain, la location de locaux, une utilisation accrue des locaux existants ou même l'expropriation du terrain convoité pour la construction du pavillon. En effet, la *Loi sur l'Université du Québec* permet à l'UQ d'exproprier tout immeuble nécessaire à ses fins ou à celles des universités constituantes; l'UQ a déjà utilisé cette voie pour la construction du pavillon J.-A.-De Sève de l'UQAM.
130. De plus, la décision des dirigeants concernés de l'UQAM d'aller de l'avant avec le projet de l'Îlot Voyageur ne repose pas sur une analyse rigoureuse de ses coûts, de la rentabilité des parties commerciales, du financement et des risques globaux qui y sont liés.

Détermination des coûts

131. En mars 2005, le budget du projet est établi à 332,8 millions de dollars. Ce montant n'est qu'une première estimation pour les raisons suivantes :
 - Les besoins des utilisateurs et les concepts ne sont pas encore définis.
 - Certains coûts importants sont exclus du budget ou ne sont pas chiffrés :
 - sommes à verser au promoteur;
 - lien piétonnier avec le métro;
 - certification LEED;
 - contingences de design;
 - frais de financement;
 - mobilier, téléphonie et infrastructure informatique.

132. C'est pourtant ce budget incomplet qui sert à calculer la rentabilité du projet et qui est présenté au CA lors de l'approbation des protocoles d'entente avec Busac, en mars 2005.
133. Dès mai 2005, le budget est réévalué à 389,3 millions de dollars, une augmentation de 17 p. cent. Bien que cette nouvelle évaluation du promoteur, entérinée par le DI, tienne compte des frais de financement et qu'elle comporte un montant plus élevé pour les contingences, elle demeure toujours incomplète au regard des éléments cités précédemment. De plus, on y a retranché une somme de 15 millions de dollars destinée à des améliorations locatives qui ont été approuvées en mars et qu'on sait devoir apporter pour louer les locaux. Ce nouveau budget n'a pas été présenté au CA.

Analyse de la rentabilité

134. La rentabilité du projet est l'un des arguments utilisés pour rassurer les instances et faire accepter le projet. Ainsi, afin d'obtenir l'aval du CA et d'entreprendre le projet, le DI fait préparer une analyse de celui-ci par le cabinet externe qui a été retenu pour le Complexe des sciences. En plus de réaliser cette analyse, le cabinet doit commenter les hypothèses à la base des projections financières que le DI a établies à l'interne. Le tableau 7 présente les résultats de l'analyse du cabinet externe pour les composantes commerciales.

Tableau 7

**RENTABILITÉ DES COMPOSANTES COMMERCIALES SELON L'ANALYSE DU
CABINET EXTERNE**

	Valeur actualisée nette sur 30 ans		Coûts totaux du projet*	
	En millions de dollars	En pourcentage	En millions de dollars	En pourcentage
Stationnement	3,9	6,3	33,1	10,3
Terminus	11,2	18,0	43,2	13,4
Résidences	6,8	10,9	75,7	23,5
Immeuble de bureaux	40,4	64,8	80,6	25,0
Pavillon universitaire**	—	—	90,2	27,9
Total	62,3	100,0	322,8	100,0

* En mars 2005, lorsque le projet a été présenté au CA pour approbation, les coûts totaux étaient de 332,8 millions de dollars.

** Cette composante comprend certains locaux commerciaux.

135. La signature du cabinet externe donne à l'analyse de rentabilité une crédibilité auprès du CA et de l'assemblée des gouverneurs qui ne se justifie pas par son contenu. En effet, celui-ci contient plusieurs failles. Cette analyse est la seule effectuée sous la direction de l'UQAM; d'ailleurs, elle sera présentée au CA pour qu'il approuve le projet.
136. Les paragraphes qui suivent présentent les faiblesses que nous avons relevées dans l'analyse de rentabilité réalisée par le cabinet externe et présentée au CA par les dirigeants concernés pour légitimer le projet de l'Îlot Voyageur.

- Le lecteur du rapport du cabinet externe peut difficilement comprendre les mises en garde de celui-ci par rapport à la nature de son travail. D'un côté, le cabinet souligne avoir examiné les hypothèses à la base du calcul de la rentabilité. De l'autre, il mentionne s'être fié aux renseignements fournis par le DI, avoir présumé qu'ils étaient exacts et n'avoir effectué aucune vérification supplémentaire.
- Le cabinet externe conclut dans son rapport que les composantes commerciales du projet de l'Îlot Voyageur ont une valeur actualisée nette de 62,3 millions de dollars sur 30 ans. Aucune analyse de sensibilité des revenus commerciaux et des estimations de coûts de construction ou des dépenses n'a été faite pour établir une fourchette de variation des rendements ou mettre en évidence la fragilité de la rentabilité calculée.

- Le rapport ne précise pas que la rentabilité du projet est en grande partie influencée par la valeur résiduelle des composantes dans 30 ans. Il ne fait pas ressortir clairement le total des déficits de trésorerie pour l'ensemble des composantes du projet ni le long délai de récupération des investissements.
- Il n'y a pas d'analyse des besoins totaux de financement dans le document. Cette analyse était nécessaire afin de mettre en évidence la nécessité d'une structure de financement supplémentaire pour pallier les nombreux déficits successifs.
- Il n'y a pas dans le rapport de mise en garde claire selon laquelle l'UQAM se lance dans des opérations commerciales risquées. Normalement, elle devrait demander des taux de rendement qui reflètent le risque encouru. Or, même si le taux de rendement des différentes composantes n'atteint pas le taux demandé sur le marché privé, le rapport conclut que, étant donné que l'université a obtenu du financement à un taux moindre que le taux de rendement, les composantes deviennent acceptables pour elle.
- Enfin, les hypothèses et les calculs du cabinet externe ont été influencés par une répartition des risques qu'il a évalués sommairement avant la fin des négociations avec le promoteur. Les conclusions du rapport ne font pas ressortir clairement que les négociations avec le promoteur n'étaient pas finalisées.

Somme toute, l'analyse de rentabilité n'est pas rigoureuse et ne donne pas un portrait réaliste du projet. De plus, elle contient des erreurs importantes. Nous présentons ci-après certains commentaires sur les informations relevées pour trois composantes du projet.

Immeuble de bureaux

- En mars 2005, le DI a fixé le loyer de base à 20 dollars le pied carré. Le cabinet externe s'est servi de cette hypothèse. Pourtant, à ce moment, le marché variait plutôt de 13 à 15 dollars le pied carré. Le cabinet externe a affirmé qu'une fourchette réaliste se situait entre 15 et 20 dollars, selon ce que lui avait confirmé un représentant de l'UQAM qui, malgré l'importance de cette hypothèse, ne l'avait pas vérifiée auprès d'un expert externe. Une approche prudente aurait été de retenir au moins la moyenne de la fourchette de 15 à 20 dollars ou de présenter une analyse de sensibilité avec les marges inférieure et supérieure.
- Le cabinet externe a retenu l'hypothèse de l'UQAM qui estimait être en mesure d'occuper à 100 p. cent les locaux dès le début de la période de location. Étant donné qu'il n'y avait pas d'entente conclue ni de bail signé, une période de trois ans aurait été plus raisonnable pour atteindre ce pourcentage.
- Aucune dépense relative aux impôts fonciers ou à l'électricité n'a été prise en compte lors de l'estimation du loyer brut que les locataires devraient assumer. Bien que l'ajout d'une telle dépense n'ait pas d'impact direct sur la rentabilité du projet, elle a une incidence sur le loyer payé par les locataires. Or, ce loyer est en compétition directe avec le prix des locations sur le marché. De plus, cette dépense, qui atteignait minimalement 6,15 dollars le pied carré, devait être

assumée par l'UQAM tant que l'immeuble ne serait pas occupé à 100 p. cent.

- Le cabinet externe n'a tenu compte d'aucune provision pour des remplacements majeurs sur un horizon de 30 ans, car il croyait que le promoteur en serait responsable.
- Les conclusions du cabinet externe à l'égard de l'immeuble de bureaux manquent de clarté et cette section comporte des erreurs importantes que nous énumérons ci-dessous. Pourtant, il s'agit de la principale composante du projet : elle compte pour près de 65 p. cent de la valeur actualisée nette.
 - La conclusion générale du rapport indique que l'immeuble de bureaux est la composante qui apporte le rendement le plus intéressant et qui est le plus près des normes du marché. Pourtant, dans le corps du rapport, on mentionne que les hypothèses quant aux revenus retenues par l'UQAM reflètent un niveau de risque important, compte tenu de l'incertitude ayant trait à la finalisation de baux à des conditions favorables.
 - De plus, l'opinion du cabinet externe sur les hypothèses relatives à cet immeuble est identique à son opinion sur les hypothèses au sujet d'une autre composante, le terminus. En fait, le cabinet externe a tout simplement copié le texte de la section portant sur le terminus dans la section sur l'immeuble de bureaux. Voici l'extrait en question :

La plupart des hypothèses semblent justifiées sans être trop conservatrices ou agressives pour les raisons suivantes :

Elles ont été établies à partir du bail existant avec le locataire du terminus.

Elles ont été établies à partir des revenus de location pour des espaces commerciaux exploités par l'UQAM dans le secteur immédiat du terminus.
 - D'autre part, le texte portant sur le processus général présenté dans la section « Hypothèses et projections » pour l'immeuble de bureaux est encore celui afférent au terminus.

Terminus

- Il n'y a pas de mise en garde mentionnant que l'analyse financière du terminus est basée sur un bail existant qui doit être renégocié avec le locataire. Pourtant, le projet tout entier repose sur la renégociation de celui-ci. Conséquemment, les coûts reliés au terminus, utilisés dans l'analyse, ne comprennent pas les sommes additionnelles nécessaires pour la relocalisation du locataire, sommes qui ont été accordées lors de l'entente finale conclue avec ce dernier.
- Pour les locaux commerciaux, les taux de location retenus varient de 25 à 35 dollars le pied carré alors que, selon le rapport d'un expert déposé à l'automne 2006, le taux de location relevé dans le secteur se situe davantage entre 15 et 25 dollars le pied carré.

Résidences

- Il était prévu que les logements des résidences seraient entièrement occupés dès le début, ce qui, d'après le rapport d'un expert déposé à l'automne 2006, n'était pas réaliste compte tenu de l'état du marché. Le taux d'occupation des

résidences du Complexe des sciences confirme que cette hypothèse était optimiste. En effet, le taux a été de 65 p. cent la première année et de 90 p. cent la seconde; il s'est établi à 98 p. cent après trois ans.

137. Les hypothèses ci-dessus sont peu réalistes sur le plan des revenus et des dépenses. De plus, on a utilisé la somme de 322,8 millions de dollars pour les coûts globaux du projet; or, cette somme est incomplète. Malgré cela, le taux de rendement des différentes composantes (de 6,4 à 9,0 p. cent) est inférieur au seuil de rendement demandé sur le marché privé pour ce type de projets, c'est-à-dire de 9,8 à 11,7 p. cent selon le cabinet externe.
138. Le fait est qu'il n'y a rien dans les procès-verbaux, tant ceux du CA que ceux de l'assemblée des gouverneurs, qui montre que l'on a mis en question ces taux de rendement inférieurs. Pourtant, le projet de l'Îlot Voyageur est en grande partie de nature commerciale. Rappelons que l'analyse du cabinet externe indique que ce rendement moindre est acceptable puisque l'UQAM peut se financer à un meilleur taux.
139. Certes, des membres du CA se sont inquiétés de l'ampleur du volet commercial de ce projet, volet qui va à l'encontre de la vocation de l'université. Cependant, personne ne s'est interrogé sur la sensibilité des hypothèses principales et l'incertitude entourant les revenus. Personne n'a non plus demandé de bilan des activités commerciales du Complexe des sciences qui est presque terminé. Quel succès connaît l'UQAM dans ses activités de location de locaux commerciaux? Est-ce qu'ils sont tous loués? Est-ce que la rentabilité attendue est présente?
140. Le vice-recteur, de son côté, n'a fait aucune analyse du rapport du cabinet externe. Pourtant, les responsabilités associées à sa fonction auraient exigé qu'il fasse preuve d'une grande vigilance dans ce dossier qui a des conséquences financières majeures pour l'UQAM. En fait, le vice-recteur aurait dû être celui qui examine attentivement les estimations de coûts, de revenus et de dépenses utilisées par le DI et le cabinet externe lors de leur évaluation de la rentabilité des composantes. En n'effectuant pas d'analyse de l'étude du cabinet externe, le vice-recteur n'a pu faire ressortir les failles de celle-ci. Quant au recteur, il n'a pas demandé au vice-recteur son opinion sur cette étude. Une telle prudence à titre de premier dirigeant aurait pourtant été nécessaire et minimale.
141. D'autre part, étant donné l'incertitude entourant le projet à ce stade de son développement, les conseillers juridiques externes obtiennent que les

protocoles d'entente avec le promoteur contiennent des clauses contractuelles particulières. Ces dernières permettent à l'UQAM de se retirer du projet si le bail qui doit être renégocié avec le locataire du terminus ne remplit pas les conditions attendues. L'UQAM pourrait aussi exclure certaines composantes si la rentabilité espérée n'est pas au rendez-vous. Deux dates de retrait sont prévues, soit le 30 juin et le 31 décembre 2005. Voici les détails concernant ces deux dates :

30 juin 2005 :

- Le protocole relatif au terminus donne à l'UQAM un droit de résiliation pour tout le projet si l'entente de relocalisation de cette composante n'est pas signée au plus tard le 30 juin 2005. Selon cette entente, un nouveau bail dans lequel toutes les dépenses doivent être à la charge du locataire doit être signé entre l'exploitant du terminus et Busac. De plus, l'entente portant sur le nouveau bail et le déménagement du terminus doit être entièrement acceptable pour l'UQAM. Ainsi, dans le cas contraire, celle-ci a la possibilité de mettre un terme au projet dans son ensemble puisque les protocoles afférents à toutes les autres composantes du projet prévoient également leur résiliation dans cette situation.
- Le protocole afférent aux résidences mentionne la possibilité d'exclure du projet la phase II des résidences. L'UQAM doit transmettre un avis écrit à cet effet au plus tard le 30 juin 2005.

31 décembre 2005 :

- Le protocole ayant trait à l'immeuble de bureaux prévoit que l'UQAM peut, à son entière discrétion, décider de soustraire complètement du projet global la construction de l'immeuble. Elle doit transmettre un avis écrit à cet effet au plus tard le 31 décembre 2005.

142. Selon les procès-verbaux des réunions du CA de mars 2005, le vice-recteur a avisé le CA que ce dernier doit se prononcer sur la décision de construire la phase II des résidences et l'immeuble de bureaux. Pour sa part, le DI a ajouté que l'UQAM procédera à la construction de cet immeuble uniquement si elle peut compter sur un nombre suffisant de personnes intéressées à louer les locaux, ce qui a certainement rassuré les administrateurs de l'université.

143. Dès avril 2005, les conseillers juridiques externes répètent au DI qu'il est important d'obtenir une analyse de marché le plus rapidement possible afin d'évaluer s'il est réaliste de penser que le marché compte, pour les tarifs de location espérés, les locataires nécessaires au projet. Ce conseil restera lettre morte et, comme nous le mentionnons plus loin, toutes les occasions de se retirer du projet ou de l'une de ses parties passeront sans que le CA soit consulté ou que le vice-recteur et le DI produisent une analyse à cet égard.

Financement

144. L'UQAM compte réaliser son projet en utilisant deux sources de fonds distinctes :
- Les deux composantes dont l'UQAM sera propriétaire, les résidences et le stationnement, doivent s'autofinancer. Le vice-recteur informe les membres du CA qu'elles seront financées temporairement à même les obligations de 150 millions de dollars émises en janvier 2004. Toutefois, il ne mentionne pas que le montant de 42,3 millions de dollars prévu à cet effet est insuffisant pour couvrir les coûts afférents aux deux composantes, lesquels ont été estimés à 116,2 millions de dollars en mars 2005. En fait, dès le début du projet, on puise dans la marge de crédit, car il ne reste plus de liquidités provenant des obligations.
 - Les trois autres composantes (terminus, immeuble de bureaux, pavillon) doivent faire chacune l'objet d'un bail emphytéotique avec Busac. Selon le rapport d'analyse du cabinet externe, les redevances seront payées, dans le cas du terminus et de l'immeuble de bureaux, par les revenus nets qu'ils généreront et, dans le cas du pavillon universitaire, par une subvention de 75 millions de dollars du MELS.
145. Ni le vice-recteur, ni le recteur, ni le CA, ni l'assemblée des gouverneurs ne soulèvent de questions sur le niveau d'endettement de l'UQAM. Ils ne s'interrogent pas non plus sur les effets possibles d'un endettement supplémentaire découlant des dettes et des engagements importants reliés au projet de l'Îlot Voyageur sur la cote de crédit de l'université et sur sa situation financière.

Contrats avec Busac

146. Quoique les modalités d'attribution présentées dans le tableau 5 prévoient que les contrats relatifs aux services professionnels doivent faire l'objet d'un appel d'offres public, l'UQAM a pris la décision de ne pas procéder ainsi pour réaliser le projet de l'Îlot Voyageur. Dans le cadre de ce projet, les protocoles d'entente lient l'UQAM au promoteur, Busac. Ces protocoles ont été signés le 30 mars 2005, soit au tout début du processus de planification du projet, alors qu'il restait des étapes importantes à franchir pour déterminer de façon plus précise les besoins et les coûts associés au projet et pour confirmer le financement à obtenir du MELS.
147. Les protocoles liant l'UQAM à Busac sont des contrats à long terme. Ces contrats, qui réunissent une entité du secteur public et une entreprise du secteur privé, précisent puis répartissent les responsabilités et les risques entre elles. Il ne s'agit pas d'un partenariat public-privé au sens de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*. Les contrats liant les deux parties font en sorte que l'UQAM assume la plus grande part des risques du projet et le vice-recteur et le DI en sont bien conscients.
148. La présentation du projet faite en mars 2005 au CA par le vice-recteur et le DI, sans la présence de Busac et du cabinet externe, montre qu'il est rentable, mais elle n'expose pas les risques attachés à ce projet sur le plan tant des coûts et de la rentabilité que du financement.
149. L'UQAM n'a pas déterminé ni analysé les risques auxquels elle fait face; par conséquent, elle n'a pas préparé de plan visant à les atténuer. Dans son rapport de mars 2005, le cabinet externe tente de les catégoriser et de les répartir entre l'UQAM et Busac. Toutefois, sa répartition ne reflète pas les responsabilités réelles des deux parties, qui découleront des projets de protocoles d'entente qui seront approuvés par le CA. Ni le recteur, ni le vice-recteur, ni le DI ne viendront expliquer au CA le partage des risques définitifs qui résultera de ces protocoles d'entente.
150. Dans les faits, les risques relatifs aux frais d'exploitation et à la préservation de l'actif, que le cabinet externe avait partagés entre le promoteur et l'UQAM, sont assumés par l'UQAM. Busac supporte les risques associés au développement du projet de l'Îlot Voyageur (obtention des permis, des corrections cadastrales et des autorisations nécessaires à la mise sur pied du projet) et certains risques précédant la mise en place du financement à long terme. Les risques afférents aux revenus de location, aux frais de

financement, au service de la dette, aux frais d'exploitation et de préservation de l'actif sont essentiellement assumés par l'UQAM. Elle supporte aussi les risques concernant les dépassements de coûts de construction par rapport au budget. Ainsi, ses seules options possibles devant un dépassement de coûts consistent à réduire l'envergure du projet ou à consentir à une augmentation de budget. Dans le contexte de nos travaux, Busac a mentionné ne pas partager cet avis.

151. La présentation au CA par le recteur, le vice-recteur et le DI est peu explicite sur le rôle réel joué par Busac et sur l'ampleur de sa rémunération découlant des protocoles d'entente. En effet, celle-ci inclut entre autres 10,1 millions de dollars pour les terrains qu'il vient d'acquérir avec le cautionnement de l'UQAM et des sommes pour payer les risques que Busac assume dans le cadre du projet.
152. En réalité, les protocoles sont complexes tout comme la rémunération de Busac qui est en grande partie basée sur les coûts du projet. Le tableau 8 présente certaines caractéristiques des protocoles d'entente en lien avec les versements à Busac selon les budgets du projet de mars et de mai 2005.

Tableau 8

VERSEMENTS PRÉVUS À BUSAC (en millions de dollars)

	Mars 2005*	Mai 2005*
Rémunération résultant de l'achat des terrains par Busac	10,1	10,1
Autre rémunération :		
Frais de développement : honoraires représentant 6 p. cent des coûts de construction et des terrains	17,2	18,2
Honoraires de mise en place (baux emphytéotiques seulement) représentant 15 p. cent des montants suivants : coûts de construction, coûts des terrains frais de développement, frais de financement intérimaire, frais de mise en place du financement à long terme taxe de vente sur les produits et services	30,0	34,2
Intérêt annuel de 6 p. cent payable mensuellement sur les honoraires de mise en place, depuis le 30 mars 2005 jusqu'à leur paiement complet, lesquels honoraires sont payables par débours progressifs lors des décaissements du financement de la construction	--	2,5
Total de la rémunération***	57,3	65,0
Autres versements		
Taxe de vente et taxe sur les produits et services payées et récupérées par le promoteur	--	25,0
Total des versements	57,3	90,0

* En mars 2005, le budget du projet est de 332,8 millions de dollars et en mai 2005, de 389,8 millions. L'écart entre les budgets est expliqué dans les paragraphes 171 à 187.

** L'intérêt annuel de 6 p. cent n'a pas été chiffré dans le budget de mars 2005.

*** Le total de la rémunération de Busac comprend aussi le partage à parts égales entre le promoteur et l'UQAM des économies d'intérêt réalisées sur le financement à long terme par rapport à une cible de 6 p. cent (baux emphytéotiques seulement). Cette somme n'a pas été chiffrée dans les budgets de mars et de mai 2005.

153. La taxe de vente et la taxe sur les produits et services sont entièrement incluses dans le coût des immeubles en emphytéose, augmentant ainsi les paiements de location de l'UQAM. Elles sont toutefois récupérées par le promoteur. Selon des intervenants dans le dossier, il existerait une entente verbale entre le DI et Busac selon laquelle ces taxes récupérées devraient être remises à l'UQAM. Selon le promoteur, une telle entente n'existe pas.

154. D'après les procès-verbaux de mars 2005, le vice-recteur a déclaré au CA que le promoteur assure la gestion du terminus, des commerces et de l'immeuble de bureaux. Cette affirmation peut laisser croire, à tort, que la rémunération de Busac englobe la réalisation de cette fonction et la location des bureaux et des superficies commerciales. En fait, d'après les protocoles, les honoraires de ce dernier s'appliquent à sa fonction d'agent de location,

c'est-à-dire aux efforts raisonnables qu'il fait pour louer les locaux. Toutefois, bien que les protocoles prévoient que, sous certaines conditions, l'UQAM peut retenir les services de Busac pour la gestion des différents immeubles, aucune entente n'a été conclue à cet égard. Par conséquent, la rémunération actuelle du promoteur ne comprend pas ce service, contrairement à l'affirmation du vice-recteur.

155. Les exemples précédents montrent que la rémunération et les autres versements faits à Busac auraient dû être expliqués plus en détail au CA. Comme le décrit le tableau 9, les transactions entourant l'acquisition des terrains ainsi que la rémunération accordée à Busac qui en découle sont une autre illustration de la complexité de l'entente signée par l'UQAM.

Tableau 9

TRANSACTIONS POUR L'ACQUISITION DES TERRAINS ET RÉMUNÉRATION DE BUSAC

- Le 30 mars 2005, Busac acquiert les terrains nécessaires au projet au coût de 23,6 millions de dollars et recevra de l'UQAM pour cette transaction une somme de 33,7 millions de dollars, d'où une rémunération de 10,1 millions. Cette somme de 33,7 millions de dollars repose sur une estimation de la valeur marchande des terrains réalisée par un évaluateur externe pour le compte de l'UQAM.
- Au même moment, l'UQAM cautionne le financement temporaire de Busac pour qu'il achète les terrains et elle paie aussi les intérêts sur l'emprunt de Busac.
- Au printemps 2006, l'UQAM paie les terrains relatifs au stationnement et aux résidences (13 millions de dollars) alors qu'elle n'en sera propriétaire qu'à la fin de la construction.
- Pour ce qui est des terrains des composantes en emphytéose, ils ont été payés au printemps 2006.
- Busac perçoit aussi des frais de développement représentant 6 p. cent des coûts des terrains de toutes les composantes (incluant les 10,1 millions de dollars de rémunération).
- Busac reçoit également des honoraires de mise en place de 15 p. cent sur les coûts des terrains (incluant la rémunération de 10,1 millions) coûts auxquels s'additionnent la taxe de vente, la taxe sur les produits et services et des frais de développement des composantes en emphytéose.

Pour les terrains uniquement, il s'agit d'une rémunération de 18,2 millions de dollars. À cela s'ajoutent les intérêts payés par l'UQAM sur l'emprunt de Busac qui a servi à acheter les terrains.

- Il est à noter que ce montant ne tient pas compte des intérêts au taux de 6 p. cent

qui sont aussi payables à Busac sur tous les honoraires de mise en place depuis
la signature des protocoles d'entente en mars 2005.

Approbation

156. Par ce projet d'envergure, estimé à 332,8 millions de dollars en mars 2005 lors de son approbation, l'UQAM s'engage dans un projet de développement immobilier et commercial pour répondre à des besoins liés à l'enseignement et à la recherche. Le projet soumis au CA pour approbation en est encore à une étape très préliminaire : la détermination précise des besoins n'est pas faite, pas plus que la consultation de la communauté. Les concepts ainsi que les plans et devis préliminaires sont à venir.
157. Le 4 mars 2005, une documentation de près de 400 pages est transmise au CA en vue d'obtenir son approbation au projet. Cette même documentation est envoyée le 8 mars à l'UQ. On y trouve les éléments suivants : plan directeur immobilier 2005-2009, entente initiale de décembre 2004 avec Busac, estimation budgétaire du projet, analyse financière du cabinet externe, échéancier, projets de protocoles d'entente pour les différentes composantes, projets d'actes d'emphytéose, d'hypothèques, de conventions et de garanties hypothécaires, etc. Le recteur et le vice-recteur invoquent alors l'importance de prendre une décision rapide parce que le promoteur a jusqu'au 31 mars 2005 pour exercer son option d'achat sur l'un des terrains requis pour le projet. Or, le promoteur a déjà renouvelé cette option à quelques reprises, mais l'UQAM ne fait aucune demande pour voir si elle pourrait l'être encore. De plus, l'entente initiale entre le promoteur et l'UQAM aurait pu être présentée plus tôt puisqu'elle est signée depuis décembre 2004.

Approbation du conseil d'administration

158. Quatre jours sont accordés au CA pour prendre connaissance de l'information déposée pour la séance du 8 mars 2005; une réunion d'information est aussi organisée par le vice-recteur et le DI pendant cette période pour répondre aux questions des membres du CA. Ce dernier n'exige pas qu'on lui accorde le temps nécessaire pour faire appel à une expertise indépendante, malgré l'importance des sommes en jeu et les risques rattachés au projet. Il ne demande pas non plus de rencontrer des représentants du cabinet externe pour discuter de leur analyse de rentabilité du projet. Bien que ce dernier en soit à ses débuts, le CA ne fait pas

dépendre formellement son approbation de la réalisation, par le comité exécutif ou le comité de vérification, d'analyses additionnelles portant sur sa rentabilité, ses coûts et les options de financement.

159. La résolution que le CA adopte le 14 mars 2005 ne spécifie pas qu'il y a d'autres approbations à fournir, comme celle des plans et devis définitifs ou celle de la mise en place du financement à long terme. Le CA n'exige pas non plus que la direction lui prépare un état de situation avant les dates de retrait de façon à pouvoir avant ces dates butoir et en toute connaissance de cause, décider de la poursuite du projet ou de l'exclusion de certaines composantes, c'est-à-dire l'immeuble de bureaux et la phase II des résidences.
160. Pour leurs projets immobiliers, les conseils d'administration d'autres universités créent des sous-comités, auxquels se joignent des spécialistes dans le domaine pour en analyser les différents aspects. Ces analyses sont d'ailleurs réalisées à différentes étapes clés des projets.
161. Le 14 mars 2005, le projet est approuvé par les 12 membres du CA présents¹⁵. L'étude de rentabilité réalisée par le cabinet externe les convainc de la valeur du projet. De même, la possibilité de refuser certaines composantes si elles se révèlent non rentables affermit leur décision.
162. Le CA fait des demandes formelles au vice-recteur : celui-ci doit faire un rapport sur le déroulement du projet au comité de vérification tous les trois mois et au CA à chacune de ses réunions. Le CA demande aussi que lui soient soumis des scénarios de risque et les dates butoir pour la réalisation de certaines composantes du projet. Encore une fois, il est surprenant de constater que ces demandes restent lettre morte.

Approbation de l'Université du Québec

163. Le 16 mars 2005, le projet est présenté à l'assemblée des gouverneurs comme point d'information, étant donné l'envoi tardif de la documentation par l'UQAM. Le vice-président à l'administration a préparé une synthèse du dossier – une copie de la synthèse présentée au CA de l'UQAM à quelques exceptions près – et un sommaire de la volumineuse documentation.

15. À ce moment-là, le CA était composé de 13 membres.

164. Une autre séance est organisée le 21 mars; celle-ci est précédée d'une séance d'information technique pour les gouverneurs intéressés à interroger les représentants de l'UQAM, c'est-à-dire le vice-recteur, le DI et les conseillers juridiques.
165. Le recteur de l'UQAM, qui est membre de l'assemblée des gouverneurs, mentionne à la réunion du 16 mars qu'à défaut d'être proactive, l'université risque d'être écartée des enjeux associés aux immobilisations et au financement public, alors que d'énormes projets suscitent actuellement des faveurs gouvernementales remarquables. Le DI indique que le projet, en plus de s'autofinancer sur 30 ans, dégagera à terme un revenu autonome de l'ordre de 65 millions de dollars, ce qui correspond aux coûts de construction du pavillon universitaire. Le vice-recteur complète sa présentation en mentionnant que l'UQAM a bon espoir que le MELS accueillera bien ce projet et qu'elle pourra obtenir du financement pour la construction du pavillon universitaire. Il mentionne aussi qu'à défaut d'obtenir le financement souhaité, l'UQAM entend aller de l'avant dans ce projet de développement sur une base d'autofinancement.
166. Encore ici, l'assemblée des gouverneurs s'est fiée aux extraits de l'analyse de rentabilité du cabinet externe ainsi qu'aux commentaires des dirigeants concernés de l'UQAM et à l'approbation de son CA. L'assemblée approuve le projet le 21 mars 2005 lors d'une conférence téléphonique de 15 minutes à laquelle 14 de ses 24 membres participent. Mentionnons qu'un seul membre est présent à la séance d'information technique qui a précédé cette réunion. L'assemblée des gouverneurs ne demande aucun suivi malgré les événements, les dates critiques à venir (dates afférentes au bail avec le locataire du terminus, dates de retrait pour la phase II des résidences et l'immeuble de bureaux) et l'ampleur des sommes en cause.

Suivi du projet

167. Le suivi d'un tel projet a notamment pour but de s'assurer que le budget et l'envergure autorisés par le CA sont respectés.
168. Il importe donc pour le CA et pour les autres instances ayant un tel rôle, comme le comité de vérification, d'avoir régulièrement un portrait fidèle de la situation à l'égard des engagements, des prévisions de coûts, de l'échéancier et du degré d'avancement du projet ainsi que des explications des écarts par rapport aux prévisions. Ces dernières doivent être mises à

jour régulièrement afin de tenir compte des modifications apportées au projet ainsi que de l'évolution des risques.

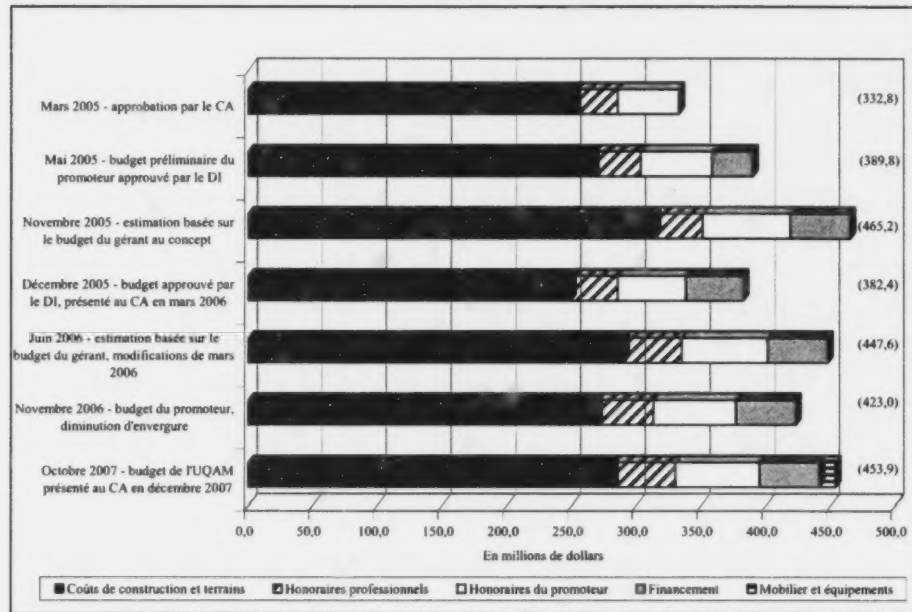
169. Le CA a demandé qu'un état de situation soit dressé à chaque séance du conseil et qu'il y ait une présentation au comité de vérification tous les trois mois. Or, chose étonnante, le vice-recteur n'a fait qu'une présentation du suivi du projet auprès des instances, le 7 mars 2006, soit un an après son approbation. Les procès-verbaux des séances suivant l'approbation du projet ne mentionnent pas que cette demande a été réitérée et le comité de vérification ne s'est pas réuni.
170. Entre-temps, le recteur a autorisé des modifications à l'envergure du projet et le DI a approuvé des augmentations de budget et un nouveau bail déficitaire avec le locataire du terminus, mais aucun de ces changements n'a été approuvé par le CA. Les dates auxquelles l'UQAM aurait pu abandonner le projet ou encore en soustraire des composantes sont passées sans même que le CA en ait été avisé.

Gestion des coûts et de l'envergure du projet

171. L'évolution des budgets ainsi que les modifications apportées aux différentes composantes montrent que l'envergure du projet n'a pas été fixée et que l'on a accepté des demandes des usagers tout au long de sa planification et de sa réalisation.
172. Le graphique 2 montre la variation des budgets de mars 2005 à octobre 2007.

Graphique 2

ÉVOLUTION DU BUDGET DU PROJET DE L'ÎLOT VOYAGEUR



173. De fait, le projet approuvé en mars 2005 par les instances est encore imprécis : les besoins des usagers ne sont pas tous connus et certains d'entre eux ne seront consultés qu'en février 2006. De plus, les concepts sont à peine ébauchés. Le budget initial reflète entre autres cette imprécision.

174. Ce n'est qu'en novembre 2005, soit après que le concept a été défini par les architectes et que le gérant a procédé à l'évaluation, que les coûts du projet peuvent être estimés de façon plus réaliste. Il s'agit alors d'un projet de 465,2 millions de dollars, excluant les coûts relatifs au mobilier, à la téléphonie et à l'infrastructure informatique.

175. Le DI fait des coupes importantes au budget du gérant pour le rapprocher des montants autorisés par le CA. Certaines compressions sont toutefois très arbitraires. Par exemple, les contingences sont réduites de 20 millions de dollars sans justification et la somme prévue pour les améliorations locatives (23,5 millions de dollars), diminuée de 15 millions en octobre 2005, est complètement retirée du budget. Pourtant, on sait que l'on doit apporter ces améliorations pour louer les locaux. Les coûts estimés du

pavillon, de l'immeuble de bureaux et de la phase II des résidences sont réduits de 10 p. cent, soit de 15 millions de dollars, sans que les éléments que l'on a coupés ou diminués de valeur soient précisés. À la suite de ces compressions, le DI entérine un budget de 382,4 millions de dollars en décembre 2005, ce qui permet à Busac d'aller de l'avant.

176. Bien que la résolution du CA approuvant le projet de l'Îlot Voyageur autorise le recteur et le vice-recteur à signer tous les documents lui donnant effet, les protocoles d'entente signés avec Busac à ce même moment mentionnent que toute autorisation de l'UQAM doit être donnée par le DI. Nous discutons ce point dans la section y afférente.
177. En mars 2006, le vice-recteur, accompagné du DI, fait un premier état de situation au CA sur l'évolution du projet de l'Îlot Voyageur. Toutefois, l'information qu'ils fournissent au CA est inexacte sur le plan tant du respect du budget que des conséquences financières des modifications apportées au projet en février et en mars 2006.
178. D'abord, on peut lire dans le procès-verbal de cette réunion que l'augmentation du budget, causée principalement par l'ajout des frais de financement, sera assumée par la Cité universitaire internationale de Montréal (CUIM)¹⁶, qui prendra en charge la phase II des résidences. Le procès-verbal ne fait pas ressortir qu'il n'y a encore aucune entente formelle avec la CUIM, ce qui signifie que la responsabilité de construire et de payer les deux phases des résidences appartient encore à l'UQAM.
179. Ensuite, le budget présenté par le vice-recteur, soit celui de 382,4 millions de dollars, est celui qui a été soumis en décembre 2005 par le DI. En plus d'être sous-évalué, il ne tient pas compte des importantes modifications que le recteur a apportées au projet après cette date pour répondre aux demandes des étudiants et de la communauté. Les principales sont les suivantes :

- réduction du nombre de places de stationnement de 800 à 500 afin de permettre 310 places de vélo;
- ajout d'une salle d'archives;

16. La CUIM constitue la réponse des représentants du milieu universitaire et de la communauté montréalaise aux objectifs d'augmentation du nombre d'étudiants étrangers et d'accroissement du rayonnement de Montréal comme ville universitaire. Le projet visait à regrouper dans un lieu précis un ensemble de services s'adressant principalement aux étudiants étrangers, dont des résidences.

- addition d'une salle polyvalente de 500 places;
 - aménagement d'une vélostation;
 - ajout d'un centre de la petite enfance.
180. Ces modifications ont eu des incidences financières parfois significatives sur les coûts de construction et la rentabilité initialement prévus. Avant de décider de ces modifications, le recteur n'a pas demandé au vice-recteur ou au DI de calculer leur impact sur la rentabilité du projet et ceux-ci n'ont pas fait d'analyse à cet égard.
181. Or, il était capital que cette information soit présentée au CA en mars 2006. Si cela avait été le cas, le CA aurait eu l'opportunité de freiner la mise en place du financement à long terme de 269 millions de dollars, effectuée en avril 2006 pour les portions en emphytéose. Comme nous le mentionnons dans la section suivante, l'augmentation des coûts et la diminution du nombre de places de stationnement ont eu des répercussions sur la rentabilité.
182. De nouveaux plans préliminaires sont produits pour refléter les modifications apportées au projet. En juin 2006, le gérant produit une nouvelle estimation des coûts de construction; les coûts totaux du projet s'établissent à 447,6 millions de dollars.
183. En août 2006, le nombre de lits prévu dans le projet des résidences passe de 1 100 à 721. L'entente avec la CUIM ne s'étant pas conclue, les 525 lits qui avaient été planifiés pour elle sont retirés du projet et ceux prévus pour l'UQAM sont augmentés de 146.
184. En décembre 2007, la nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières présente à titre indicatif au CA une estimation des coûts du projet au 31 octobre 2007, laquelle s'élève à 453,9 millions de dollars¹⁷.
185. Au 31 janvier 2008, à partir des données de l'UQAM, du gérant de construction et du promoteur (Busac), nous estimons que les coûts complets du projet totalisent près de 529 millions de dollars. Des éléments ont été ajoutés au dernier budget présenté au CA, comme les frais de mutation, les

17. Cette estimation a été établie par l'UQAM à partir des rapports de Busac et du gérant au 31 octobre 2007 et tient compte de certains ajustements tirés du devis révisé de Busac en avril 2007. Elle fait abstraction des revenus nets des baux afin d'être comparable au budget de mars 2005.

honoraires professionnels supplémentaires et des sommes afférentes à certaines réclamations de fournisseurs. D'autres estimations de coûts, telles celles relatives aux contingences de design et de construction ainsi qu'au mobilier, ont été ajustées, car elles étaient sous-évaluées. Le plus grand écart provient toutefois des améliorations locatives qui étaient prévues dans le budget de mars 2005, mais qui ne figuraient pas dans celui d'octobre 2007, soit 27,2 millions de dollars, ainsi que des frais de financement intérimaires liés au stationnement et aux résidences, soit 18,5 millions de dollars. Ces deux éléments n'ont jamais été considérés dans les budgets.

186. Le tableau 10 présente à des fins de comparaison le budget approuvé par le CA en mars 2005 et l'estimation des coûts du projet en janvier 2008.

Tableau 10

ÉVOLUTION DE L'ESTIMATION DES COÛTS DU PROJET DE L'ÎLOT VOYAGEUR

	Budget approuvé par le CA 8 mars 2005	Estimation des coûts du projet 31 janvier 2008
Coûts de construction et contingences	213,6	268,1
Honoraires professionnels	33,2	45,6
Rémunération du promoteur*	47,2	76,6
Autres coûts	–	11,3
Coûts de construction et honoraires	294,0	401,6
Terrain	38,8	38,8
Frais de financement	–	60,9
Sous-total	332,8	501,3
Mobilier, téléphonie et infrastructure informatique	–	12,4
Frais de mutation	–	5,5
Honoraires professionnels et réclamations	–	8,4
Réclamations des entrepreneurs	–	1,3
Total	332,8	529,9

* La rémunération du promoteur ne comprend pas celle résultant de l'achat des terrains, l'intérêt annuel de 6 p. cent payable sur les honoraires de mise en place et les taxes remboursées au promoteur.

187. L'augmentation importante de 58,9 p. cent par rapport au budget de 332,8 millions de dollars de mars 2005 a été causée par les éléments suivants :

- sous-évaluation du budget de départ (concept proposé, relocalisation d'équipements publics, lien piétonnier avec accès au métro, certification du bâtiment aux normes LEED, aménagement paysager, frais financiers, mobilier, téléphonie et infrastructure informatique);
- ajouts (changements dans la structure de l'immeuble pour satisfaire aux demandes de la ville, salle hémicycle, éléments visuels et architecturaux, centre de la petite enfance, vélostation, salle polyvalente, salle d'archives);
- mauvaise estimation des coûts;
- augmentation des honoraires du promoteur et de ceux des professionnels.

Coûts réels des travaux réalisés

188. Au 31 janvier 2008, deux composantes sur cinq sont complétées, soit le terminus et le stationnement, mais leur exploitation n'a pas débuté. Le stationnement compte maintenant 600 places et la vélostation n'est pas terminée.

189. Les travaux de deux composantes ne sont pas commencés, soit le pavillon et l'immeuble de bureaux. Quant à ceux relatifs aux résidences, ils sont entrepris, mais ils ne sont pas achevés.

190. Le tableau 11 présente les coûts engagés par composante au 31 janvier 2008.

Tableau 11

COÛTS ENGAGÉS PAR COMPOSANTE AU 31 JANVIER 2008 (en millions de dollars)

	Stationnement	Résidences	Terminus	Pavillon	Immeuble de bureaux	Coûts totaux
Coûts de construction	29,1	10,6	29,9	–	–	69,6
Honoraires professionnels	4,4	7,2	4,4	6,1	5,6	27,7
Sous-total	33,5	17,8	34,3	6,1	5,6	97,3
Terrain	7,2	10,9	4,1	8,2	8,5	38,9
Frais financiers ¹	4,8	2,8	4,5	9,5	9,2	30,8
Rémunération reçue par Busac	2,4	1,6	10,4	6,2	6,1	26,7
Sous-total	47,9	33,1	53,3	30,0	29,4	193,7
Autres coûts ²						24,6 ³
Total⁴						218,3⁵

1 Pour les composantes en emphytéose, les frais financiers sont liés au financement de 269 millions de dollars d'avril 2006. Ces frais, qui s'élèvent à plus de 10 millions de dollars, ainsi que les intérêts nets des revenus sont imputés aux composantes et payables, que les composantes soient construites ou non.

2 Ces coûts ne peuvent pas être répartis dans les frais des composantes.

3 Ces coûts se rapportent aux honoraires professionnels additionnels et à la rémunération du promoteur.

4 L'éventualité qu'il y ait des réclamations n'a pas été prise en considération.

5 Notre analyse des coûts engagés par composante ne saurait se substituer à une vérification diligente réalisée dans un contexte de restructuration du projet de l'Îlot Voyageur.

Évolution de la rentabilité du projet et de son autofinancement

191. La demande des membres du CA faite le 8 mars 2005 au vice-recteur pour que leur soient soumis des scénarios de risque et les dates butoirs : ce qui concerne l'abandon du projet ou l'exclusion de certaines composantes n'obtient pas de réponse concrète de celui-ci, ni de suivi de la part du recteur ou du secrétaire général de l'époque.

192. Pourtant, à la réunion du CA de novembre 2005, le recteur affirme que toutes les étapes du projet de l'Îlot Voyageur seront bien expliquées et discutées, de façon que les membres puissent prendre les décisions les plus éclairées possible. Cependant, la date à laquelle la phase II des résidences aurait pu être retirée du projet est déjà passée et il ne reste qu'un mois avant d'atteindre celle ayant trait à l'immeuble de bureaux.

193. En définitive, toutes les occasions de se retirer du projet ou de l'une de ses parties se sont envolées sans que les membres du CA aient été consultés.

Personne ne les a avisés, pas même le secrétaire général d'alors, dont le rôle est pourtant de faire le suivi des demandes du CA.

194. Contrairement à ce qui a été dit au CA, le DI prend la décision d'aller de l'avant avec toutes les composantes du projet sans obtenir l'approbation du conseil. Il sait également que le terminus n'est plus rentable et que rien ne diminue le risque de location de l'immeuble de bureaux et des résidences. Nous avons relevé les situations suivantes :

- Le recteur, le vice-recteur et le DI laissent passer le 30 juin 2005, date à laquelle l'UQAM doit se prononcer sur la réalisation de la phase II des résidences. Les négociations avec la CUIM, qui doit participer au financement, sont alors en cours, mais aucune entente n'est signée. L'incertitude entourant cette entente aurait nécessité minimalement un délai supplémentaire. Une demande de report de cette date butoir aurait pu être présentée au promoteur. Le recteur aurait dû aviser le CA avant de prendre la décision de construire la phase II des résidences.
- Le DI accorde verbalement à Busac un délai pour la signature du bail avec le locataire du terminus, et cela, sans être autorisé par le CA à le faire; auparavant, la date limite était le 30 juin 2005. Le 22 septembre de la même année, le bail négocié par Busac est finalement entériné par le DI, mais n'est pas approuvé par le CA. Le DI a signé l'entente à des conditions beaucoup moins favorables pour l'UQAM que celles prévues et présentées au CA en mars 2005. Notons que les protocoles prévoyaient que Busac représente l'UQAM dans les négociations avec l'exploitant du terminus. Une entente avec ce dernier ouvre la voie à la mise en œuvre du projet et au paiement de la rémunération convenue avec Busac. Le nouveau bail demande que certaines dépenses soient payées par l'UQAM, même si toutes devaient être à la charge du locataire; en fait, le terminus n'est plus rentable. Le DI et le vice-recteur n'évalueront pas l'effet de la signature du bail sur la rentabilité du projet. Le recteur ne le demandera pas non plus. Le fait de refuser le nouveau bail aurait suffi au CA pour mettre un terme à tout le projet de l'Îlot Voyageur.
- Sans avoir l'approbation du CA, le DI avise le promoteur le 23 décembre 2005 qu'il n'exercera pas l'option permettant à l'UQAM de retirer l'immeuble de bureaux du projet. Il n'a pas réalisé d'étude de marché et aucun bail ou entente signés ne soutiennent cette décision. Le DI et le promoteur ont toutefois entre les mains une étude d'un expert

indépendant, engagé dans le cadre de la mise en place du financement à long terme, qui a confirmé le 21 décembre 2005 que cette composante du projet n'est pas rentable. Cet expert estime que la valeur actuelle des déficits annuels de l'immeuble de bureaux représente 22,4 millions de dollars pour la durée du bail.

195. En mars 2006, les modifications aux budgets et à l'envergure des différentes composantes ont considérablement modifié la rentabilité attendue du projet. Pourtant, l'information qui est alors fournie par le vice-recteur et le DI aux membres du CA leur laisse croire que le projet est rentable.
196. En effet, le vice-recteur présente au cours de la séance un document qui ne reflète pas les modifications apportées aux projets, contrairement à ce qu'il affirme. De plus, il omet de communiquer aux membres l'information relative aux composantes dont les flux monétaires sont négatifs, c'est-à-dire le stationnement et les résidences. Nous avons également noté ce qui suit :
- Le vice-recteur mentionne que le nombre de places de stationnement a été réduit à 500 et qu'une station centrale de vélos a été ajoutée, mais il ne précise pas que cette réduction fait en sorte qu'il sera déficitaire pendant les 20 premières années. Sur un horizon de 40 ans, il y aurait un excédent de seulement 3,4 millions de dollars, ce qui contribue à peine au financement de 11 p. cent des coûts du projet. Quant aux résidences, seulement 73 p. cent de leurs coûts pourront être financés par les revenus de location.
 - Les flux monétaires provenant du terminus présentés au CA sont positifs, mais ils ne reflètent pas le nouveau bail signé en septembre 2005, qui rend son exploitation déficitaire.
 - Les flux monétaires provenant de l'immeuble de bureaux sont toujours calculés avec un loyer de base de 20 dollars par pied carré, ce qui est surévalué. Pourtant, Busac a signalé au DI à quelques reprises au cours de l'automne 2005 que le marché se situait plutôt entre 12 et 14 dollars par pied carré. D'ailleurs, le vice-recteur mentionne au CA que Busac pourrait envisager de louer les locaux à 13 dollars le pied carré.
 - Les flux monétaires provenant de l'immeuble de bureaux ne tiennent pas compte non plus des changements dans la structure de l'édifice qui,

en réduisant le nombre de locaux à louer sans diminuer les coûts de construction, entraînent une perte importante de rentabilité.

197. Le procès-verbal de cette réunion à laquelle a assisté le promoteur permet aussi de constater que le vice-recteur a donné une réponse erronée à un membre qui désire connaître les risques encourus par l'UQAM si les locaux de l'immeuble de bureaux ne sont pas tous loués. En effet, le vice-recteur a affirmé qu'il n'y aura aucune conséquence financière si les superficies locatives ne sont pas toutes louées. Selon sa compréhension de l'entente avec Busac, le vice-recteur croit que celui-ci assume les risques relatifs à la location. Toutefois, le contrat prévoit uniquement que le promoteur a la responsabilité de faire des efforts raisonnables pour trouver des locataires.
198. Après la livraison de sa première étude en mars 2005, le cabinet externe prépare une autre étude en avril 2006 dans le cadre de la mise en place du financement à long terme de 269 millions de dollars pour une partie du projet. Cette étude ne tient pas compte de la totalité des modifications apportées aux composantes. Elle se fonde sur des projections financières basées sur des estimations obsolètes de revenus et de dépenses fournies par le DI. Ce dernier affirme d'ailleurs que les estimations de revenus et de dépenses effectuées en mars 2005 demeurent valides et adéquates aux fins de la révision des mouvements de trésorerie.
199. Seule une étude produite par le cabinet externe en novembre 2006 à la demande de la nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières est faite à partir d'une information complète. Cette étude confirme que le projet n'est pas rentable.
200. Le tableau 12 montre l'évolution des valeurs actualisées nettes et du rendement des composantes du projet de mars 2005 à novembre 2006.

Tableau 12

ÉVOLUTION DES VALEURS ACTUALISÉES NETTES ET DU RENDEMENT DES COMPOSANTES DU PROJET DE L'ÎLOT VOYAGEUR

	Valeur actualisée nette sur 40 ans [*] (en millions de dollars)		
	Mars 2005 ^{**}	Novembre 2006	Écart
Stationnement	6,1	(4,9)	(11,0)
Résidences	13,3	(31,6)	(44,9)
Terminus	16,5	(13,5)	(30,0)
Immeuble de bureaux	50,8	(22,3)	(73,1)
Total	86,7	(72,3)	(159,0)

* La période d'analyse de 40 ans reflète la durée du financement pour les composantes de l'Îlot Voyageur. Les composantes louées (bail emphytéotique) sont financées sur une période de 30 ans, alors que les composantes acquises par l'UQAM sont financées à même la marge de crédit et les obligations émises en janvier 2004 qui viennent à échéance en 2043, soit la 36^e année du stationnement et des résidences.

** En mars 2005, le rapport du cabinet externe renvoyait à une valeur actualisée nette sur 30 ans de 62,3 millions. L'étude de novembre 2006 présente un calcul sur 40 ans.

Source : Observations et commentaires sur le projet de construction d'un complexe immobilier sur le site de l'Îlot Voyageur, novembre 2006.

201. À la réunion du 7 mars 2006, des membres du CA expriment leurs inquiétudes en ce qui a trait à la contribution du MELS au projet, compte tenu des difficultés financières de l'université. En présence du recteur et du vice-recteur, le DI précise que les fonds excédentaires générés par le projet permettront de financer le manque à gagner pour l'ensemble de celui-ci. Ce manque à gagner est alors estimé à 22,5 millions de dollars mais, dans les faits, il est beaucoup plus élevé. D'une part, la CUIM n'a signé aucune entente selon laquelle elle prenait en charge la phase II des résidences. D'autre part, le DI considère toujours qu'une subvention du MELS permettra de payer la rente emphytéotique du pavillon. Pourtant, cette subvention n'est pas confirmée.

Gestion des contrats

202. Dans le cadre de son entente avec l'UQAM, Busac s'est engagé à superviser et à coordonner, de concert avec l'université, la gestion du projet. Il doit aussi s'occuper de solliciter et de retenir les services des professionnels, des architectes, des ingénieurs, du gérant de projet ainsi que des entrepreneurs de lots de construction, avec l'autorisation préalable de l'UQAM.

203. Cette entente prévoit que, devant un dépassement de coûts, l'UQAM a un choix à effectuer. Elle peut soit augmenter le budget si elle désire construire selon les plans ou modifier ceux-ci afin de respecter le budget.
204. Le projet n'étant pas livré à prix fixe et l'UQAM devant assumer les risques liés aux dépassements de coûts, nous nous serions attendus à ce qu'elle favorise davantage la libre concurrence et la transparence du processus d'attribution des contrats.
205. En ce qui concerne les lots de construction, les protocoles signés avec Busac prévoient l'appel d'offres sur invitation auprès d'un minimum de trois fournisseurs, ce qui n'est pas conforme au *Règlement sur la signature des contrats au nom de l'Université et sur les affaires bancaires*, qui exige plutôt l'appel d'offres public. Toutefois, pour la construction du pavillon, l'utilisation de l'appel d'offres public a été prévue, car c'est une condition de l'attribution de la subvention par le MELS.
206. Par ailleurs, le DI a demandé au promoteur de négocier de gré à gré l'embauche du gérant de construction et de certains professionnels qui travaillaient déjà avec lui au projet du Complexe des sciences. Cette façon de faire ne respecte pas la procédure concernant l'attribution de contrats de services professionnels du MELS. En effet, celle-ci stipule que l'embauche des professionnels doit se faire par appel d'offres public lorsque le projet fait l'objet d'une subvention du MELS et que sa valeur est supérieure à 2 millions de dollars.
207. D'autre part, les conseillers juridiques externes ont été embauchés par le DI sans contrat et sans autorisation du CA ou du comité exécutif. Une simple lettre du secrétaire général de l'UQAM de l'époque leur demandant de présenter régulièrement des notes d'honoraires confirme leur engagement deux mois après le début des travaux. Cette lettre ne contient aucune estimation de la valeur ou de la durée de cet engagement. Les honoraires des conseillers juridiques externes ont totalisé de décembre 2004 à avril 2006 plus de 780 000 dollars. Dès février 2005, ces honoraires totalisaient déjà plus de 200 000 dollars; pourtant, le secrétaire général d'alors n'a pas demandé l'approbation du comité exécutif.
208. Enfin, le bail relatif au terminus, qui est un contrat dont la valeur excède un million de dollars, aurait dû être approuvé par le CE de l'UQ et par le CA de l'UQAM, ce qui n'a pas été fait.

Gouvernance

209. En règle générale, le concept de la gouvernance renvoie aux processus par lesquels les organisations sont dirigées et contrôlées ainsi qu'à ceux qui permettent de rendre des comptes. Basée sur les principes de transparence, d'intégrité et d'imputabilité, la gouvernance porte sur les structures et les processus relatifs à la prise de décision, à la responsabilisation, au contrôle et au comportement au sommet des organisations.
210. Une gouvernance efficace exige un cadre qui donne la possibilité à chaque acteur de connaître et de comprendre ses rôles et responsabilités. Par conséquent, il sait de quoi il est imputable et à qui il doit rendre des comptes.
211. Nous nous serions attendus à ce que chacun des acteurs, en fonction du palier qu'il occupe, assume des mandats particuliers qui sont complémentaires aux mandats des autres acteurs en termes de gouvernance. Or, comme nous le voyons ci-après, cela n'a pas été le cas. De plus, il est étonnant de constater que la présence de ces multiples acteurs n'a pas empêché la déroute financière que connaît actuellement l'UQAM en raison, notamment, de ses projets immobiliers.

Université du Québec à Montréal

212. Nos travaux montrent qu'il y a des failles importantes dans les processus de gestion de projets et de reddition de comptes de l'UQAM. Ces failles sont attribuables aux dirigeants concernés de l'UQAM et au CA, qui ne se sont pas acquittés adéquatement de leurs responsabilités.

Dirigeants

213. Nul doute que le recteur, le vice-recteur et le DI ont été des acteurs clés en ce qui concerne les projets immobiliers du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur. Ils ont exercé une grande influence sur les décisions prises et la circulation de l'information. Ces intervenants ont manqué de rigueur dans leurs décisions et de transparence à l'égard du CA, de l'assemblée des gouverneurs et des ministères concernés par les projets.
214. Nous présentons ci-dessous, pour chacun de ces acteurs, les principales lacunes décelées dans l'exercice de leurs responsabilités.

Recteur

215. Dans une université, le recteur, à titre de premier dirigeant, représente l'interlocuteur privilégié du CA, comme tout autre dirigeant d'entreprise parapublique ou privée. C'est de concert avec les administrateurs de son établissement qu'il prend les décisions les plus importantes pour celui-ci. Il doit ensuite veiller à l'exécution de ces décisions, et ce, dans un contexte où toute l'information pertinente est communiquée de façon transparente. Ainsi, à notre avis, dans le cadre des projets immobiliers de l'UQAM, le recteur avait les responsabilités suivantes :

- Proposer au CA pour approbation des projets immobiliers pertinents à l'intérieur d'un plan directeur immobilier, appuyés sur des études sérieuses. Ces projets doivent tenir compte de la capacité financière de l'université et du plan stratégique dûment approuvé par le CA. Ce plan, qui présente clairement les objectifs dans une perspective à moyen et à long terme, est basé sur la mission et la vision de l'université.
- Accompagner les projets immobiliers d'un plan de financement approprié et crédible et en faire un suivi régulier et rigoureux.
- Mettre en place une structure de gestion de projet qui tient compte de leur ampleur et constituer une équipe de gestionnaires compétents qui assure un suivi régulier et rigoureux de ces projets quant au respect des coûts, du contenu et de l'échéancier ainsi que de la gestion des risques qui y sont liés.
- Rendre compte en temps opportun et en toute transparence au CA, à l'assemblée des gouverneurs ainsi qu'au MELS dans le cadre des conditions de subventions, en donnant à chacun des réponses précises à ses questions ainsi que le temps nécessaire pour permettre une analyse juste des projets proposés ou des modifications suggérées aux projets déjà approuvés.

216. Lors de notre analyse des actions qu'il a accomplies pour assumer sa première responsabilité, nous avons noté l'absence d'un plan stratégique définissant clairement les objectifs de l'établissement en fonction de sa mission et de ses valeurs. Un tel plan aurait permis aux décideurs de situer les projets de développement immobilier dans une perspective plus globale à moyen et à long terme. L'initiative d'un tel plan est de la responsabilité du

plus haut dirigeant d'une organisation. Celui-ci doit impliquer l'ensemble des intervenants clés de son organisation dans son élaboration, y inclus le CA.

217. Sans plan stratégique ni plan directeur immobilier approuvés par le CA, la sélection des projets a été faite au gré des occasions, dans un court laps de temps et sans qu'on ait une perspective globale.
218. Le recteur a présenté des projets immobiliers et des modifications importantes à des projets approuvés, mais il ne s'est appuyé sur aucune étude sérieuse qui lui aurait permis d'assurer une prise de décision rationnelle par rapport à la mission et aux besoins de l'université. Mentionnons les situations suivantes :
- La décision de restaurer les bâtiments patrimoniaux pour créer le pavillon Cœur des sciences a été prise sans que le CA l'approuve et malgré les réticences de certains de ses membres à l'égard du caractère essentiel de cette composante.
 - La décision d'attribuer à la Télé-université plusieurs étages du pavillon institutionnel du Complexe des sciences a été prise sans être approuvée par le CA. Or, celle-ci était déjà logée adéquatement ailleurs à Montréal et aucun besoin important de superficies n'avait été déterminé pour elle au préalable.
 - La décision de réaliser le projet de l'Îlot Voyageur a été appuyée par une analyse d'un cabinet externe qui, comme nous l'avons décrit précédemment, comportait plusieurs failles.
219. Le recteur a montré peu d'intérêt quant à l'impact des projets immobiliers sur la situation financière toujours précaire de l'université. Il dit s'être fié en tout temps à sa conviction de pouvoir recevoir un appui financier significatif du MELS et à l'information verbale qu'on lui donnait sans la mettre en question ni demander une analyse documentée. Pourtant, un premier dirigeant doit toujours s'assurer de cet aspect dans tout projet financièrement important, comme les projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur. Plusieurs indices auraient dû l'amener à s'intéresser à cette dimension, dont les suivants :

- Une lettre ministérielle du 31 octobre 2003 confirme au recteur qu'une somme de 25 millions de dollars sera versée pour le projet du Complexe des sciences, tel qu'il est défini à cette date, et qu'au-delà de cette contribution, le projet sera à la charge de l'université.
 - Les liquidités provenant de l'émission d'obligations de 150 millions de dollars ont fondu rapidement, ce qui a obligé l'UQAM à utiliser sa marge de crédit jusqu'au seuil de 275 millions de dollars. Cela l'a conduit à son endettement limite.
 - Dans le cas de l'Îlot Voyageur particulièrement, des composantes de ce projet enregistreront des déficits de fonctionnement importants pendant un grand nombre d'années, ce qui aura des répercussions significatives sur le fonds de fonctionnement dont le budget a été déficitaire à partir de 2004-2005.
 - Le projet de l'Îlot Voyageur suppose une subvention de 75 millions de dollars du MELS. Il était imprudent de tabler sur l'obtention de cette somme sans confirmation des autorités. En effet, à cette époque, une part importante des subventions attendues pour le projet du Complexe des sciences n'avait toujours pas reçu l'aval du ministère.
220. À différents moments, plusieurs membres de la direction de l'UQAM ont effectué une recherche de financement public auprès des instances gouvernementales, mais il n'y a eu aucune coordination véritable des efforts. Comme nous le mentionnons plus loin, les habitudes de financement des immobilisations qu'a le MELS dans le secteur universitaire ne sont pas exclusivement basées sur des critères prévisibles. Le recteur a donc entrepris des projets sans garantie de financement ni de rentabilité et a mis le gouvernement devant le fait accompli. Il a d'ailleurs affirmé devant l'assemblée des gouverneurs qu'à défaut d'être proactive, l'UQAM risquait d'être écartée des enjeux associés aux immobilisations et au financement public, alors que d'énormes projets suscitaient des faveurs gouvernementales remarquables. Pareille façon de faire comportait certainement des risques que le recteur n'a pas évalués. À notre avis, ce dernier a proposé des projets immobiliers d'importance sans avoir un plan de financement fait sur une base solide et sans effectuer de suivi régulier.
221. Par ailleurs, l'ampleur des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur méritait la mise en place d'une structure adéquate et d'une équipe de gestion de projet compétente afin que les contrôles nécessaires soient appliqués. Essentiellement, le recteur a confié au DI, en collaboration avec

le vice-recteur déjà en place, la réalisation des projets de même que la négociation des multiples conventions, et ce, malgré leur manque d'expérience à l'égard de projets immobiliers d'une telle complexité et d'une telle envergure. Le recteur a pris aussi des décisions à la pièce, en contradiction complète avec tous les principes de saine gestion de projets, sans que quiconque ne mette en question ces décisions ni n'en évalue l'impact sur l'ensemble du projet. Voici quelques exemples à cet égard :

- Il a décidé, en cours de projet, de garder les bâtiments patrimoniaux sur le site du Complexe des sciences et d'en faire le pavillon Cœur des sciences, mais il n'a pas eu de confirmation du financement pour cet ajout au projet.
- Pour répondre à la pression de la communauté, il a modifié de façon significative le plan initial du projet de l'Îlot Voyageur sans tenir compte de l'incidence des choix faits sur les coûts prévus et les revenus attendus. À titre d'exemple, la rentabilité du stationnement a été grandement touchée par la réduction du nombre de places. De même, le choix de réduire la superficie de l'immeuble de bureaux de l'Îlot Voyageur a contribué à la hausse des coûts prévus, lesquels sont passés de 2 941 à 4 731 dollars le mètre carré, ce qui a diminué d'autant la rentabilité présumée.

222. Le recteur n'a pas agi avec respect et transparence à l'égard du CA et de l'assemblée des gouverneurs. D'abord, il a pris des décisions importantes sans demander l'approbation de ces instances. Ensuite, il n'a pas rendu compte de façon transparente à son CA et à l'assemblée des gouverneurs de l'évolution et du suivi des projets ainsi qu'au MELs, dans le cadre des conditions des subventions. Nous présentons ci-dessous plusieurs exemples témoignant d'un manque de respect par rapport au rôle de ces instances.

- Décisions importantes sans approbation des instances :
 - Le recteur et le vice-recteur ont signé une convention concernant l'Îlot Voyageur en décembre 2004 sans qu'aucune discussion préalable quant à la justification du projet n'ait eu lieu au CA.
 - Après l'approbation du CA et de l'assemblée des gouverneurs en mars 2005, le recteur a agi comme s'il ne devait plus avoir recours aux approbations de ces instances. Il ne leur a pas fait mention de la signature d'un bail déficitaire avec l'exploitant du terminus et

encore moins de l'absence de locataires pour l'immeuble de bureaux à l'échéance de l'option de retrait.

- À la fin de mars 2005, au moment de l'achat des terrains de l'Îlot Voyageur, Busac a demandé à l'UQAM de cautionner sa demande de financement temporaire de 30 millions de dollars pour payer les terrains et les frais de démarrage. Cette nouvelle exigence, qui conduisait l'UQAM à financer Busac pour qu'il achète des terrains qu'il revendra à l'UQAM, n'a pas été portée à la connaissance du CA et de l'assemblée des gouverneurs.
- Reddition de comptes défaillante sur l'évolution et le suivi des projets :
 - Les composantes du Complexe des sciences ont été présentées à la pièce, sans qu'un portrait complet du projet soit fourni aux fins d'approbation.
 - À plusieurs reprises, l'information a été déposée en séance, ce qui n'a pas laissé aux membres le temps suffisant pour en prendre connaissance.
 - Les documents déposés au CA sous la responsabilité du recteur ne faisaient pas ressortir les éléments essentiels du dossier; de plus, ils étaient parfois même confondants ou comportaient des inexactitudes.
 - Le recteur a affirmé aux membres en novembre 2005 que toutes les étapes du projet de l'Îlot Voyageur seraient bien expliquées et discutées de façon telle qu'ils puissent prendre des décisions éclairées. Un mois plus tard, l'échéance de l'option de retrait pour la construction de l'immeuble de bureaux a été passée sous silence lors de la réunion du CA.
 - Le recteur n'a pas informé le MELS de l'existence et de la teneur du projet de l'Îlot Voyageur. Le MELS en apprend l'existence par les médias le 18 mars 2005, alors que le projet a été approuvé par le CA le 14 mars. Pour un projet de cette envergure, il s'agit d'une omission majeure.

223. Somme toute, nous pouvons conclure que le recteur n'a pas accompli les gestes nécessaires pour assumer adéquatement ses responsabilités quant aux deux grands projets immobiliers faisant l'objet de ce rapport.

Vice-recteur

224. Le vice-recteur relève directement du recteur. Il a le contrôle des biens de l'université et est responsable des opérations financières de cette dernière. Pour ce qui est des projets faisant l'objet de ce rapport, le vice-recteur était désigné comme personne responsable auprès du CA du projet du Complexe des sciences et, conjointement avec le recteur, du projet de l'Îlot Voyageur. En réalité, son rôle était parallèle à celui de l'équipe composée du recteur et du DI. Pourtant, en tenant compte des responsabilités associées à sa fonction, nous nous serions attendus aux actions suivantes de sa part :

- Surveiller de façon globale la capacité financière de l'université à faire face à ses engagements (niveau d'endettement, flux monétaires négatifs, etc.).
- Présenter au CA de l'information financière concise, pertinente, crédible et facile à comprendre, et cela, au moment opportun afin de soutenir la prise de décision.
- S'assurer de la solidité des sources de financement, autant les subventions que les revenus, avant de donner son appui aux projets.
- S'assurer de la suffisance des contrôles budgétaires lors de la réalisation des projets de développement immobilier.

225. Le vice-recteur a participé à l'émission des obligations de 150 millions de dollars faite par l'UQAM en 2004 et au financement à long terme de 269 millions de dollars réalisé en 2006. Il a aussi recommandé au CA les multiples augmentations du seuil de la marge de crédit au fil des ans. Pourtant, il avait la responsabilité de surveiller la capacité de l'université à faire face à ses engagements sans compromettre sa mission première d'enseignement et de recherche. Voici nos constats à cet égard :

- Le calendrier de remboursement des intérêts sur les obligations de 150 millions se basait sur l'hypothèse qu'une partie importante du capital serait maintenue dans un fonds d'investissement pour générer des revenus. Le vice-recteur ne s'est pas assuré que l'hypothèse se vérifiait et il n'a pas proposé d'autre scénario. Une part importante des intérêts sur les obligations a plutôt été supportée par la marge de crédit, ce qui a aggravé la situation déjà difficile de l'UQAM.

- Les liquidités tirées des obligations de 150 millions de dollars ont vite été dépensées en totalité. Même une fois épuisées, le vice-recteur a continué d'en affecter des portions au financement de certains projets, ce qui se remarque autant dans la documentation qu'il a produite que dans les commentaires qu'il a formulés pour le CA et l'assemblée des gouverneurs.
 - Le vice-recteur ne s'est pas inquiété des flux monétaires négatifs générés par l'Îlot Voyageur au cours des premières années du projet et, surtout, de la façon dont l'université pourrait y faire face.
 - Avant même la mise en place du financement à long terme de 269 millions de dollars, le vice-recteur a été mis au courant par son personnel de certaines inquiétudes à l'égard de la capacité de l'UQAM à faire face aux obligations financières découlant du projet. Il n'y a cependant pas fait écho.
226. Le vice-recteur présentait au CA et parfois à l'UQ et au MELS l'information de nature financière. Toutefois, il ne s'est pas assuré que cette information répond à des critères de concision, de pertinence et de crédibilité, et qu'elle est communiquée au moment opportun. Nous avons relevé les faits ci-dessous :
- Autant pour le projet du Complexe des sciences que pour celui de l'Îlot Voyageur, les documents intitulés « Synthèse du dossier » renfermaient des informations confondantes ou comportaient des inexactitudes.
 - Les suivis budgétaires du Complexe des sciences destinés au CA ne permettaient pas d'avoir un portrait exact. Le vice-recteur a affirmé qu'il faisait confiance au DI pour la préparation de ces suivis; d'un autre côté, il a avoué qu'il était au courant de certains dépassements budgétaires, mais qu'il n'en connaissait pas l'ampleur.
 - Le vice-recteur n'a pas expliqué clairement au CA le fait que le financement à long terme mis en place par Busac pour une partie du projet de l'Îlot Voyageur était considéré par les marchés financiers comme un financement de l'UQAM à cause de la structure en place.
 - Même dans une communication avec le MELS au sujet de l'Îlot Voyageur en mai 2006, nous décelons des informations trompeuses. Par exemple, il a affirmé que, pour l'UQAM, les risques étaient nuls pour l'immeuble de bureaux, le terminus et les superficies commerciales. Or,

à cette date, le bail avec le locataire du terminus était signé et il était déficitaire, et aucune entreprise n'avait signé d'entente afin de louer un local dans l'immeuble de bureaux.

227. Le vice-recteur étant le « gardien » de la santé financière de l'université, nous nous attendions à percevoir une réticence de sa part pour des projets dont le financement n'était pas confirmé. Tel n'a pas été le cas.

228. Bien que le vice-recteur n'ait pas été impliqué directement dans la gestion des projets de développement immobilier, sa position nécessitait qu'il soit assuré de la suffisance des contrôles budgétaires lors de la réalisation des projets. Des membres du CA ont souligné la crédibilité qu'ils accordaient aux dossiers présentés par le vice-recteur. Pourtant, les faits suivants prouvent qu'il y avait, là aussi, des failles :

- Il n'a pas jugé bon de demander une approbation formelle pour le budget total du projet du Complexe des sciences, rendant ainsi le suivi budgétaire difficile et confus.
- Il n'a pas impliqué la Direction des finances dans l'application des contrôles budgétaires qui s'imposaient pour la réalisation des projets.
- Pour le projet de l'Îlot Voyageur, il a eu en sa possession la lettre des conseillers juridiques externes d'avril 2005, laquelle soulignait déjà des difficultés en termes de respect des limites budgétaires approuvées par le CA un mois auparavant. Il n'a accompli aucune action en la matière.
- Il ne s'est pas assuré de la crédibilité de l'étude du cabinet externe à l'appui du projet de l'Îlot Voyageur.

229. Somme toute, en ce qui concerne les projets immobiliers du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur, le vice-recteur n'a pas rempli adéquatement son rôle de gardien de la santé financière de l'UQAM ni fait de reddition de comptes adéquate sur celle-ci aux instances. Or, c'est dans cette période que l'UQAM s'est engagée dans les projets immobiliers les plus importants de son histoire.

Directeur des investissements

230. Le DI relève directement du recteur; aucune description formelle de ses rôles et de ses responsabilités n'existe à l'UQAM. Cependant, les

principaux contrats afférents aux projets immobiliers mentionnent qu'il agit au nom de l'UQAM comme maître d'ouvrage des projets, de la conception à la livraison de ceux-ci. À ce titre, il délivre toute autorisation ou approbation requise de l'UQAM. D'autre part, il est également intervenu au nom de cette dernière auprès d'un locataire important. Dans ce contexte, nous nous serions attendus de sa part à ce qu'il accomplisse les actions suivantes :

- Exercer la délégation de pouvoir qui lui est accordée dans le respect des décisions prises formellement par le CA.
- Assumer la gestion des projets avec rigueur, en agissant selon les règles de saines pratiques pour le respect des coûts, de l'échéancier et de l'envergure des projets, ainsi que la gestion des risques qui y est liée.
- Rendre compte en toute transparence au recteur des projets dans leur ensemble, mais aussi au vice-recteur pour ce qui est de leur aspect financier.

231. En général, le DI n'a pas l'autorité nécessaire pour signer des contrats au nom de l'UQAM. Pour l'Îlot Voyageur, les contrats signés par le recteur et le vice-recteur avec le partenaire privé mentionnaient que les autorisations ou approbations requises de l'UQAM devaient être données par le DI. Il s'agit là d'une clause utilisée couramment dans les contrats du domaine de la construction pour indiquer qu'il y a une personne qui représente le propriétaire pour la gestion courante du projet. Nous doutons cependant que cette clause ait pu signifier pour les membres du CA ou de l'assemblée des gouverneurs que le DI avait le pouvoir d'autoriser des dépenses de dizaines de millions de dollars, voire de modifier des ententes approuvées par le CA sans lui demander une nouvelle approbation. Pourtant, cela s'est produit. Le DI a outrepassé la délégation de pouvoir qui lui revenait. Voici à cet égard des exemples :

- Le DI a retenu les services de conseillers juridiques externes pour le projet de l'Îlot Voyageur, mais il n'y a pas eu de contrat et le secrétaire général d'alors à qui revenait cette responsabilité ne l'avait pas autorisé préalablement à le faire.
- Dans le projet de l'Îlot Voyageur, il a avisé le promoteur que l'UQAM n'exercerait pas l'option de soustraire l'immeuble de bureaux du projet sans avoir obtenu l'approbation du CA. Pourtant, le vice-recteur avait

pris un engagement selon lequel le CA aurait à se prononcer sur le fait de procéder à la construction de cette composante.

232. Le DI n'a pas respecté les principes de base qui ont cours dans une bonne gestion de projet. Il a ignoré les budgets tout autant que le contenu du projet, lesquels avaient été présentés au CA, et a profité de la conjoncture pour procéder à divers travaux supplémentaires. De plus, la notion de gestion des risques n'a jamais été une préoccupation pour lui. Nos travaux révèlent les faits qui suivent :

- Au cours de la réalisation des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur, des signes étaient perceptibles quant aux difficultés à venir sur le plan financier. Des personnes, qui dépendaient hiérarchiquement du DI, affirment avoir formulé leurs inquiétudes à l'égard des dépassements budgétaires. Celui-ci n'a toutefois pas pris les mesures suffisantes pour en informer adéquatement les instances.
- Il n'a pas établi de plan de gestion des risques ni mis en œuvre des mesures pour les réduire.
- En avril 2005, les conseillers juridiques externes ont avisé le DI que l'analyse financière du terminus n'avait pas été faite et que les données fournies par le partenaire privé étaient incomplètes, d'où l'importance de l'option de retrait du 30 juin. Ils ont ajouté que tous les risques étaient supportés par l'UQAM pour l'insuffisance de revenus liés au bail avec le locataire du terminus. En septembre 2005, le DI a signé le bail, même si les conditions étaient défavorables pour l'UQAM.

233. Le DI a mentionné qu'il avait obtenu une approbation verbale du recteur ou du vice-recteur pour toutes les actions accomplies concernant les projets immobiliers. Il affirme avoir agi en toute transparence à leur égard. Cependant, nous n'avons trouvé aucun rapport d'étape sur l'état des projets, qui aurait été présenté au recteur ou au vice-recteur à un moment quelconque en cours de réalisation. D'autre part, les documents qui ont émané de sa direction comportaient des inexactitudes importantes, mais ils ont été quand même communiqués aux instances par le vice-recteur, qui était au courant du moins en partie de ce fait. Nous avons noté les situations suivantes :

- Les suivis budgétaires du Complexe des sciences préparés par le DI et présentés au CA par le vice-recteur étaient incomplets et incluaient des informations inexactes.
- Le rapport du cabinet externe sur la rentabilité du projet de l'Îlot Voyageur reposait sur des hypothèses erronées fournies par le DI.

234. Nous pouvons conclure que le DI n'a pas accompli toutes les actions nécessaires permettant d'assurer une saine gestion des projets immobiliers.

Conseil d'administration et comités

235. Le CA est la première instance de l'UQAM. Toutefois, comme l'université est une constituante de l'UQ, l'assemblée des gouverneurs, le CE ou le président de l'UQ doivent aussi approuver, sur la recommandation de la direction de l'UQ, certaines décisions déjà prises par le CA. Nous traitons des instances de l'UQ dans la section suivante.

236. Le CA est constitué, en théorie, de 16 membres avec des profils variés (tableau 13).

Tableau 13

COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

	Nombre de membres *	Durée du mandat
Recteur	1	5 ans
Personnes exerçant une fonction de direction, dont au moins une qui remplit une fonction de direction d'enseignement ou de direction de recherche et de création (ex. : vice-recteur)	2	5 ans
Professeurs	3	3 ans
Chargé de cours	1	3 ans
Étudiants	2	2 ans
Personnes représentant les milieux social, culturel, des affaires et du travail	5	3 ans
Personne représentant les collèges d'enseignement général et professionnel de la région principalement desservie par l'université	1	3 ans
Diplômé de l'université	1	3 ans
Total	16	

* Il arrive que le CA compte moins de membres que le maximum prévu, lorsqu'il y a eu des départs et qu'il faut nommer de nouvelles personnes.

237. Le CA exerce les droits et les pouvoirs de l'université, ce qui comprend, entre autres, ceux qui suivent :

- autoriser annuellement le budget initial et semestriellement le budget révisé de fonctionnement;
- approuver le budget d'investissement;
- sanctionner les projets quinquennaux d'investissements;
- adopter les états financiers;
- approuver les marges de crédit bancaire;
- adopter les projets majeurs pour le développement de l'université;
- autoriser les contrats de plus de 500 000 dollars.

238. L'UQAM peut exercer certains pouvoirs qui sont les mêmes que ceux qui sont conférés à l'UQ. Cependant, l'exercice de ces pouvoirs peut requérir l'autorisation de l'assemblée des gouverneurs, du CE ou du président de l'UQ, selon des conditions fixées par règlement. Par exemple, le CA

approuve les contrats de plus de 500 000 dollars, mais le CE ou l'assemblée des gouverneurs doit aussi donner son approbation avant que l'UQAM puisse procéder. Ainsi, lorsque le montant du contrat dépasse un million de dollars, le CE doit l'approuver et, quand le montant s'élève à 2 millions et plus, c'est l'assemblée des gouverneurs qui doit l'autoriser, à l'exception des contrats de construction qui sont tous autorisés par le CE.

239. Comme nous le mentionnons plus loin, l'assemblée des gouverneurs, qui peut approuver des décisions déjà prises par le CA, est en pratique une instance qui n'a eu aucune valeur ajoutée dans le processus décisionnel associé aux projets immobiliers de l'UQAM. Dans ce contexte, le CA a de fait la responsabilité des projets immobiliers qui lui sont soumis par les dirigeants. En effet, il a un rôle crucial à jouer dans l'analyse de ces projets avant d'accorder son approbation et par la suite, dans le suivi de ceux-ci.
240. Pour le Complexe des sciences, certains faits peuvent laisser croire que les administrateurs de l'UQAM ont été dans l'incapacité de remplir leur rôle, dont les suivants :
- Ce projet n'a jamais fait l'objet d'une présentation globale au CA. À l'exception de l'ajout des résidences et du pavillon institutionnel, les contrats ont été présentés par la direction pour une approbation à la pièce et par étape.
 - Des informations inexactes ou confondantes, qui ont été communiquées au CA ou à l'un de ses comités, l'ont empêché de constater les dépassements budgétaires.
241. Dans le cas du projet de l'Îlot Voyageur, les procès-verbaux des réunions du CA du 8 et du 14 mars 2005 montrent que certains administrateurs ont voulu assumer leurs responsabilités relatives à l'analyse et au suivi du projet de l'Îlot Voyageur. Les faits qui suivent sont éloquentes à cet égard :
- Des membres ont posé des questions fort pertinentes aux dirigeants concernés de l'UQAM sur le financement et la rentabilité du projet, mais ceux-ci leur ont souvent donné des informations inexactes. En voici des exemples :
 - Le DI répond à un membre du CA qu'il n'y a aucun manque à gagner quant au financement de toutes les composantes du projet, et

ce, même si l'analyse du cabinet externe montre le contraire, ce que nous avons vu précédemment. Ce membre s'inquiétait d'un manque à gagner sur plusieurs années qui aurait dû s'ajouter aux coûts de financement.

- Le vice-recteur répond à un membre du CA que la demande de subvention de 75 millions de dollars, qui sera acheminée au MELS dans le cadre du *Plan quinquennal d'investissements universitaires 2005-2010*, est bien documentée et qu'il y a lieu de croire que l'UQAM recevra une réponse positive. En fait, à ce moment, soit le 8 mars, il n'y a aucun dossier concernant cette demande à l'UQAM. Le membre avait suggéré d'attendre la réponse du MELS avant de financer le projet avec les liquidités des obligations.
 - Des membres ont demandé au vice-recteur des scénarios de risque qui n'ont jamais été produits par celui-ci. Un membre a présenté sa vision des risques du projet. Son analyse, très pertinente, soulève notamment le risque lié au taux d'occupation des locaux dans l'immeuble de bureaux. En réponse à cette analyse, le DI a affirmé que l'université ne procédera à la construction de l'immeuble que si elle peut compter sur un nombre suffisant de locataires. Pourtant, malgré l'absence de locataires, le DI n'a pas exclu l'immeuble du projet à la date butoir.
 - Un membre a souligné l'importance des dates butoir, lesquelles permettent à l'UQAM de se retirer en tout ou en partie du projet de l'Îlot Voyageur. Pourtant, avant ces dates, jamais le recteur n'a demandé aux membres du CA l'approbation de continuer ou non le projet.
242. D'autres motifs peuvent être invoqués par les administrateurs de l'UQAM pour justifier le fait qu'ils ont approuvé ce projet mal ficelé qu'est l'Îlot Voyageur, dont ceux qui suivent :
- Le CA a dû prendre une décision rapidement sous prétexte entre autres d'une option d'achat qui expirait sous peu. Or, cette option avait déjà fait l'objet d'un renouvellement dans le passé, comme nous l'avons mentionné précédemment.
 - L'envoi tardif de la documentation, soit tout juste avant la séance du 8 mars, et son importance (près de 400 pages) ont difficilement permis aux membres d'en faire une analyse sérieuse en moins d'une semaine. D'autre part, un membre s'est étonné, avec raison, que la convention

signée avec Busac le 16 décembre 2004 n'avait pas été acheminée auparavant aux administrateurs.

- Par ailleurs, les administrateurs ne sont pas rémunérés pour le temps et les efforts qu'ils consacrent à cette charge. En conséquence, après avoir été informés à la dernière minute, devoir analyser dans les quatre jours suivants une volumineuse documentation était certainement une exigence difficile à remplir pour les membres externes à l'UQAM.

243. Compte tenu de ce qui précède, peut-on conclure que le CA n'a aucune responsabilité dans les déboires financiers de l'université, lesquels ont été causés par ses projets immobiliers? À notre avis, le CA n'a pas pleinement joué son rôle, soit celui de protéger la santé financière de l'université pour lui permettre de remplir sa mission essentielle, lors de l'approbation des contrats associés à ces projets et du suivi de ces derniers.

244. Les administrateurs de l'UQAM sont en partie responsables des déboires financiers associés aux projets immobiliers de l'université, entre autres pour les raisons suivantes :

- En vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*, le CA d'une université constituante dispose du pouvoir de faire des règlements concernant la gestion des biens de l'université. En réalité, bien peu de règles élaborées par le CA sont relatives à la gestion des projets immobiliers et assurent celui-ci d'une reddition de comptes appropriée, malgré un développement immobilier important au fil du temps.
- L'UQAM ne disposait pas d'un plan directeur immobilier en vigueur avant le 8 mars 2005. Lors de la séance qui a eu lieu à cette date, soit au même moment où l'on présentait le projet de l'Îlot Voyageur, la direction a déposé un tel plan.
- La seule règle en vigueur stipule que le CA doit approuver les contrats qui excèdent 500 000 dollars. Le CA ne s'est pas donné l'obligation formelle d'approuver les projets dans leur ensemble (coûts, envergure, échéancier). C'est ce qui explique le fait que, pour le Complexe des sciences, le CA a approuvé des contrats à la pièce, même si cela ne le justifie pas.
- Un règlement sur les projets de construction et leur financement aurait été nécessaire pour établir des balises claires auxquelles les administrateurs auraient pu faire référence et ainsi exiger une reddition

de comptes suffisante pour la prise de décision. Par exemple, dans une autre université canadienne, les règlements mentionnent des conditions précises qui doivent être remplies soit avant d'entreprendre les projets, soit au cours de leur réalisation. Voici, à titre d'exemple, quelques-unes de ces conditions :

- Le budget préliminaire doit être soumis au comité exécutif avant que soit amorcée la conception détaillée et la détermination des sources de financement.
 - Le budget définitif et une proposition de financement doivent être approuvés par le Bureau des gouverneurs avant de lancer l'appel des soumissions.
 - Il est impossible de commencer les travaux se rapportant à un projet sans avoir un budget équilibré et un fonds adéquat pour les contingences.
 - Un rapport sur l'avancement des travaux doit être présenté à chaque réunion du comité exécutif.
 - Une analyse des transactions effectuées qui sont jugées non conformes aux politiques et aux règlements de l'université doit être menée et toute transgression de plus de 500 000 dollars doit être acheminée au comité exécutif.
- Parallèlement à l'approbation des contrats, le CA a autorisé les augmentations de la marge de crédit bancaire, l'émission des obligations de 150 millions de dollars et l'entente avec le partenaire privé, qui garantit indirectement le financement à long terme de 269 millions de dollars. Ces approbations ont eu lieu sans que l'on ait procédé à une analyse sérieuse ou que l'on ait discuté afin de mesurer l'incidence de la dette et des engagements sur la stabilité financière de l'université. C'est pourtant l'impact de cette dette et de ces engagements qui a mené à la situation difficile que l'UQAM connaît aujourd'hui.
 - Un règlement sur la gestion de la dette aurait permis de déterminer les indicateurs financiers nécessaires à une prise de décision éclairée. Par exemple, à l'université citée précédemment, un règlement détaille les ratios financiers qui doivent être respectés par l'université afin d'éviter que l'endettement ne mette en jeu sa stabilité financière. Voici ces ratios :
 - actifs nets par rapport à la dette $\geq 0,5$;

- couverture des intérêts, soit l'excédent des revenus sur les dépenses, les frais d'intérêts et l'amortissement par les frais d'intérêt $\geq 2,5$;
 - dette relative aux « étudiants équivalents de temps complet » $\leq 10\,000$ dollars.
- Le CA a quand même approuvé le projet de l'Îlot Voyageur sans demander une analyse de la situation financière de l'université. Or, la capacité d'emprunt de fonds additionnels à des fins immobilières avait atteint sa limite à la suite de l'émission des obligations de 150 millions de dollars. De plus, bien qu'il ait demandé une analyse des risques associés à ce projet, il ne l'a pas exigé avant de donner son autorisation.
 - Le CA a accordé son approbation à tous les contrats liés aux deux projets immobiliers sans avoir en main les confirmations des subventions attendues du MELS. Il s'est satisfait des assurances verbales des dirigeants concernés.
 - Dans le cas de l'Îlot Voyageur, le CA n'a pas invité les représentants du cabinet externe à expliquer leur analyse de la rentabilité et n'a formulé aucun commentaire sur les failles de cette analyse.
 - À plusieurs reprises, les membres du CA ont accepté d'être mis devant les faits accomplis par le recteur, mais cela n'a pas été soulevé dans les procès-verbaux des réunions du CA. Pareille façon de faire n'incitait pas le recteur à cesser cette pratique.
 - Le CA a fait un suivi déficient des deux projets immobiliers en ne mettant pas en place des structures adéquates pour assurer un suivi efficient des coûts, du contenu et de l'échéancier des projets. Mentionnons à titre d'exemple le fait qu'aucune suite n'a été donnée à une résolution du CA de mars 2005. Selon cette dernière, il fallait faire rapport tous les trois mois sur le déroulement du projet de l'Îlot Voyageur au comité de vérification. En réalité, ce comité, qui a été sans président de janvier à mai 2005, n'a tenu aucune réunion portant sur les projets immobiliers entre l'automne de 2003 et celle de 2006. Pourtant, il aurait dû s'assurer que les mécanismes de contrôle étaient en place et qu'ils étaient efficaces, et il aurait dû surveiller la gestion des risques.
 - Le comité de vérification aurait dû s'inquiéter du fait qu'aucune intervention de la part du Bureau de la vérification interne n'était prévue relativement aux projets immobiliers.

245. Nous pouvons donc conclure que les administrateurs de l'UQAM ont une part importante de responsabilité dans les difficultés actuelles de l'université, lesquelles résultent de ses projets immobiliers. Cependant, une mise en contexte est nécessaire pour déterminer les causes pouvant expliquer que le CA n'a pas pleinement joué son rôle de gardien de cet établissement et qu'il ne s'est pas assuré d'une utilisation appropriée des fonds publics. Nous analysons ci-dessous deux de ces causes.
246. D'abord, une première cause d'importance est le manque de respect évident de la part des dirigeants concernés de l'UQAM envers le CA. Ceux-ci, qui étaient impliqués dans les projets immobiliers, secondaient le CA dans ses fonctions d'analyse, d'approbation et de suivi des projets. Ce manque de respect transparaît notamment dans leurs agissements envers le CA :
- Le recteur a modifié le projet du Complexe des sciences et celui de l'Îlot Voyageur sans demander l'approbation du CA.
 - Le vice-recteur et le DI ont donné des informations inexactes en réponse aux questions ou aux demandes du CA.
 - Les dirigeants concernés ont remis au CA une masse considérable de documents techniques et complexes et lui ont demandé d'approuver rapidement le projet de l'Îlot Voyageur en prétextant que l'option d'achat sur l'un des terrains serait bientôt expirée. Or, cette option d'achat avait déjà été renouvelée auparavant, mais les dirigeants ne se sont pas assurés si elle pouvait l'être encore.
 - Le recteur a participé par conférence téléphonique à la rencontre extraordinaire du CA le 14 mars 2005, laquelle traitait précisément de l'approbation du projet de l'Îlot Voyageur, le plus important projet immobilier de l'histoire de cette université.
 - Le secrétaire général d'alors n'a pas fait de suivi pour les demandes du CA (dates butoirs, suivi des projets, analyses de risque), alors qu'il en avait la responsabilité.
247. Une gouvernance efficace exige que tous les intervenants respectent les responsabilités de chaque instance. L'absence de respect de la part de certains dirigeants de l'UQAM impliqués dans les projets immobiliers a certainement réduit la capacité du CA à jouer correctement son rôle.

248. Une gouvernance efficace requiert aussi que chaque intervenant comprenne son rôle dans le processus décisionnel et opérationnel. Nous avons effectué des entrevues auprès de plusieurs des membres et anciens membres du conseil tant internes qu'externes. Or, celles-ci font ressortir le fait qu'ils ne se sentaient pas la légitimité d'exercer le pouvoir qui leur est pourtant dévolu par la loi et de prendre la place qui leur revenait de droit. Ils affirment que, s'ils avaient voulu s'opposer aux projets de l'UQAM, il leur aurait fallu être prêts à quitter leurs fonctions.
249. Ainsi, la difficulté pour un administrateur à comprendre et à jouer son rôle constitue la seconde cause des déficiences constatées. Cette difficulté a plusieurs sources que nous énumérons ci-dessous.
250. La composition du CA est une de ces sources. En vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*, le CA est majoritairement composé de personnes travaillant quotidiennement dans cette université. Ainsi, si l'on additionne les personnes exerçant une fonction de direction et les représentants des professeurs, des étudiants et des chargés de cours, plus de la moitié des administrateurs sont des acteurs quotidiens de la vie universitaire dans cet établissement. Se considèrent-ils tous comme des administrateurs chargés de défendre les grands enjeux de l'université, dont son équilibre financier, au risque de déplaire soit au recteur, soit au groupe qu'ils représentent ou se voient-ils plutôt comme des représentants des intérêts de leur groupe? La réponse à cette question est complexe. Là réside d'ailleurs la difficulté pour les administrateurs à comprendre leur rôle précis, d'autant plus que ceux de l'UQAM ne reçoivent aucune formation particulière sur cette question lors de leur nomination au CA.
251. D'autre part, de nombreux observateurs peuvent aussi assister aux séances du conseil et ils sont eux aussi des acteurs de cette université. Il est à ce moment encore plus difficile pour les membres externes qui représentent les milieux social, culturel et d'affaires, le secteur collégial et les diplômés, de comprendre leur rôle précis. Doivent-ils par exemple agir en grands décideurs de la même façon que les membres d'un CA où la composition est arrêtée par les actionnaires ou seulement agir comme des conseillers qui puisent dans leur expérience personnelle pour en faire profiter les autres administrateurs et la direction? Encore là, la réponse à cette question est complexe et l'absence de formation lors de la nomination des membres ne les aide en rien. D'ailleurs, le taux de participation aux séances du conseil des membres externes, soit 62 p. cent en moyenne au cours des années 2002

à 2006, est beaucoup moins élevé que le taux de participation des autres membres qui sont des acteurs au quotidien de l'UQAM, à savoir 90 p. cent.

- 252.** En plus de la composition du CA et de l'absence de formation des administrateurs, nous avons déterminé deux autres sources qui peuvent expliquer la difficulté pour un administrateur à comprendre son rôle :
- La nomination du recteur de l'université découle d'une recommandation du CA au gouvernement. Dans les faits, le nom suggéré par le CA vient d'un vote qui se tient dans la communauté universitaire selon un règlement interne. Ce processus donne une légitimité très forte au recteur nommé par le gouvernement et influence les balises de sa relation avec les administrateurs.
 - Les administrateurs ont souvent peine à saisir le rôle du CA et celui de l'assemblée des gouverneurs, compte tenu des lois et des pratiques existantes. De plus, il revient au président de l'UQ, et non au CA, d'évaluer le rendement du recteur de cette université une fois par année.
- 253.** Somme toute, les administrateurs qui avaient des doutes sur les projets immobiliers de l'UQAM suffisamment importants pour ne pas les approuver malgré la demande de la direction devaient avoir une compréhension très claire de leur rôle. Il leur était d'autant plus difficile de voter contre les projets que certains membres de la direction affichaient un manque de respect à leur égard.
- 254.** Selon les procès-verbaux des réunions du CA, aucun administrateur n'a voté contre les propositions reliées aux deux projets immobiliers soumises par la direction. Pourtant, des interventions faites par des administrateurs montrent de toute évidence que certains étaient visiblement inquiets quant à ces projets. Ils ne s'y sont pas opposés notamment parce que, comme on l'a vu, des informations imprécises, incomplètes, voire inexacts, qui leur ont été transmises par les dirigeants concernés, les ont rassurés.
- 255.** L'arrivée d'une nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières et le rapport exhaustif qu'elle a adressé, au cours de l'automne 2006, aux membres du comité de direction, du comité de vérification et du CA ont permis à ces membres de prendre connaissance de la gravité de la situation. Par la suite, le CA a adopté un ensemble de mesures pour

resserrer les contrôles des projets immobiliers et a mis en œuvre de nouvelles règles de gouvernance.

Université du Québec

256. L'UQAM est une des constituantes du réseau de l'UQ. Nous avons vu précédemment que le rôle de l'UQ est selon sa loi très important en particulier en ce qui concerne les aspects financiers de chacune de ses constituantes. Rappelons que l'assemblée des gouverneurs exerce les droits et les pouvoirs de l'UQ selon sa loi et ses règlements généraux, lesquels portent notamment sur chacune de ses constituantes. Voici quelques-uns de ces pouvoirs :

- autorisation de leurs émissions d'obligations;
- approbation de leur marge de crédit bancaire;
- adoption de leur budget annuel et d'investissement;
- adoption de leurs plans de développement et de leurs projets quinquennaux d'investissements.

257. En plus des responsabilités décrites ci-dessus, l'assemblée des gouverneurs doit aussi approuver, parfois par l'entremise du CE, chaque contrat de plus de un million de dollars qui engage une des constituantes de l'UQ.

258. Pareille description montre que la direction de l'UQ devait analyser rigoureusement les projets immobiliers de l'UQAM afin de permettre à l'assemblée des gouverneurs de donner son approbation en toute connaissance de cause.

259. L'assemblée des gouverneurs constituait donc une des instances qui aurait pu empêcher les déboires financiers résultant des projets immobiliers de l'UQAM, en particulier celui de l'Îlot Voyageur. Or, elle ne l'a pas fait, ce qui soulève des interrogations quant au rôle de l'UQ à l'égard des projets immobiliers de l'UQAM.

260. Pour le projet du Complexe des sciences, une trentaine de dossiers portant sur des lots de construction, lesquels représentent près de 102 millions de dollars, ont été préparés en vue d'une autorisation par le CE.

261. Nos travaux font ressortir que le contenu des dossiers déposés par la direction de l'UQ pour obtenir l'approbation du CE était presque identique à celui qui avait été soumis aux instances de l'UQAM, sans plus de valeur ajoutée. En effet, tout au long du processus, la direction de l'UQ a recommandé l'approbation des contrats à la pièce et le CE a accordé cette approbation sans avoir demandé un état d'avancement du projet ou un suivi budgétaire global. De surcroît, la direction de l'UQ a même affirmé à deux reprises au CE que le budget du Complexe des sciences était respecté, mais elle ne détenait pas d'information probante pour appuyer cette affirmation.
262. L'assemblée des gouverneurs n'a pas joué pleinement son rôle puisque les approbations de contrats auxquelles elle a procédé par l'intermédiaire du CE ne se sont pas effectuées dans un cadre rigoureux. Ce n'est qu'au moment de la demande d'autorisation du premier lot de construction, en septembre 2003, que le CE a été saisi officiellement du projet du Complexe des sciences, alors que les professionnels (architectes et ingénieurs) de l'UQAM travaillaient déjà à ce projet depuis novembre 2002. L'assemblée des gouverneurs n'avait donc aucune connaissance de l'envergure du projet avant que le CE commence à autoriser les lots de construction. Elle n'a pas non plus demandé une présentation globale du projet. Sans vue d'ensemble et sans budget global dûment approuvé à titre de repère, l'exercice d'approbation des contrats devient un geste qui perd son sens. D'ailleurs, un contrat de plus de 3,25 millions de dollars a été accordé à un fournisseur par l'UQAM sans que cette dernière et l'UQ se rendent compte qu'il n'avait jamais été autorisé par les instances de l'UQ.
263. Plus tard, en mars 2006, la direction de l'UQ a procédé, pour le compte du MELS, au versement de la subvention de 25 millions de dollars destinée au Complexe des sciences sans exiger un bilan quelconque de la part de l'université. Si elle l'avait fait, elle aurait été en mesure de constater les dépassements budgétaires et le manque à gagner quant au financement et cela aurait pu l'amener à s'inquiéter de la capacité de l'UQAM à financer un autre grand projet, comme celui de l'Îlot Voyageur.
264. Les circonstances entourant l'approbation du projet de l'Îlot Voyageur diffèrent de celles du Complexe des sciences car, dans le cas de l'Îlot, c'est l'ensemble du projet qui fait l'objet d'un seul contrat et qui est soumis pour approbation à l'assemblée des gouverneurs.
265. La direction de l'UQ a reçu la volumineuse documentation de l'UQAM une seule journée avant la date d'envoi des documents pour la réunion des

gouverneurs de l'UQ prévue pour le 16 mars 2005. C'est d'ailleurs pourquoi ce projet a été uniquement présenté comme point d'information durant cette réunion et fera l'objet d'une approbation lors d'une autre réunion de l'assemblée des gouverneurs qu'il faut tenir rapidement, vu l'empressement exprimé par les représentants de l'UQAM pour les mêmes motifs discutables soulevés au CA. Une fois de plus, le contenu de la synthèse du dossier déposé à la réunion du 16 mars est une copie presque conforme à celui déposé à la réunion du CA. Cependant, compte tenu des délais et de l'importance du projet, la direction de l'UQ a invité des représentants de l'UQAM à assister aux réunions de l'assemblée des gouverneurs pour répondre à leurs questions.

266. Lors de la réunion du 16 mars, l'assemblée des gouverneurs s'interroge sur le montage juridique du projet et se montre intéressée à obtenir plus d'informations à ce propos. Une conférence téléphonique est organisée le 18 mars pour répondre à sa demande et à toute autre question portant sur les aspects techniques. Un seul membre de l'assemblée des gouverneurs participe à cette conférence avec les représentants de la direction de l'UQAM et de l'UQ. Par la suite, lors de la réunion des gouverneurs tenue le 21 mars 2005, le projet de l'Îlot Voyageur est approuvé en présence d'à peine plus de la moitié des gouverneurs au moment d'une conférence téléphonique d'une durée de 15 minutes. La direction de l'UQ a recommandé positivement ce projet même si elle n'en a pas fait une analyse critique et documentée, laquelle aurait pu entre autres en soulever les risques. La manière qu'a eu l'instance ultime d'approbation selon la *Loi sur l'Université du Québec* d'autoriser un projet immobilier de plus de 300 millions de dollars est surprenante compte tenu du fait qu'il s'agit du plus important projet dans l'histoire de l'université et du plus inhabituel, si l'on considère la grande portion qui n'est pas destinée à l'enseignement.
267. Malgré l'importance du projet, son approbation à un stade d'avancement très embryonnaire et l'existence de dates butoirs pour se retirer à des moments clés, l'assemblée des gouverneurs n'a pas exigé d'obtenir un suivi de ce projet entre avril 2005 et décembre 2006.
268. L'assemblée des gouverneurs ne s'est pas non plus inquiétée de la croissance rapide de l'endettement de l'UQAM. D'après les procès-verbaux, elle a autorisé sans poser la moindre question chacune des augmentations de la marge de crédit jusqu'à 275 millions de dollars, tout en approuvant des budgets de fonctionnement déficitaires en 2005-2006 et en 2006-2007.

269. Mentionnons qu'en août 2005, la direction de l'UQ a montré certaines préoccupations par rapport au projet de l'Îlot Voyageur; une rencontre avec le recteur et le vice-recteur de l'UQAM l'a rassurée. Au printemps 2006, la direction a demandé la réalisation d'une étude de rentabilité par un expert indépendant. En octobre 2006, lorsqu'elle a obtenu les résultats de cette étude montrant l'absence de rentabilité du projet, elle les a communiqués à la nouvelle vice-rectrice de l'UQAM. En janvier 2007, elle a mandaté un cabinet d'experts-comptables pour qu'il analyse entre autres la situation financière de l'UQAM en tenant compte des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur.
270. Somme toute, en nous basant sur ce qui précède, nous pouvons conclure que l'assemblée des gouverneurs n'a pas rempli adéquatement son rôle d'approuver les projets immobiliers de l'UQAM sur la base d'une analyse rigoureuse réalisée par la direction de l'UQ et d'en faire un suivi efficient. Elle assume donc en partie la responsabilité des déboires financiers de l'UQAM, qui résultent de ses projets immobiliers.
271. Encore là, plusieurs facteurs peuvent expliquer selon nous pourquoi cette instance ne s'est pas acquittée de sa fonction première, c'est-à-dire celle de gardienne de la santé financière de sa constituante la plus importante et d'une utilisation appropriée des deniers publics.
272. Les paragraphes ci-dessous présentent par ordre d'importance ces facteurs.
273. Le premier est la relation du MELS avec chacune des constituantes de l'UQ. En effet, cette relation a évolué au cours des années. L'histoire de l'UQ est marquée par une graduelle décentralisation, chaque constituante traitant de plus en plus directement avec le MELS. À preuve, au début des années 2000, le MELS a signé directement avec les constituantes de l'UQ les contrats de performance, ce qui a ouvert la voie à un réinvestissement de sa part dans le monde universitaire. Chaque constituante, étant consciente de cette évolution, bâtit peu à peu des relations directes avec le MELS. D'ailleurs, le président de l'UQ reconnaît ce fait lors de la réunion de l'assemblée des gouverneurs du 16 mars 2005. Selon le procès-verbal, il a alors confirmé aux membres que tous les recteurs sont très actifs quand il s'agit d'inciter le gouvernement à réinvestir dans les universités. Il a ajouté que chacune a ses propres demandes en matière de financement et que, en conséquence, elle fait ses requêtes au MELS.

274. Il est donc nécessaire de tenir compte de cette évolution pour comprendre pourquoi la direction de l'UQ et l'assemblée des gouverneurs ont respectivement recommandé et approuvé les projets immobiliers de l'UQAM, mais que leurs décisions n'ont eu aucune réelle valeur ajoutée.
275. Le second facteur se rapporte à la composition de l'assemblée des gouverneurs, ce qui devrait tempérer la sévérité de notre conclusion sur son travail. Dès le départ, pour une instance similaire à un CA, le fait d'être composée d'un maximum de 24 personnes peut être problématique. Ce grand nombre a pu influencer la perception de chaque membre de son importance, de la nécessité de participer aux réunions et de la portée des décisions. Ensuite, nous sommes d'avis que la composition même de l'assemblée des gouverneurs a rendu difficile l'exercice d'une bonne gouvernance à l'égard des projets immobiliers. D'une part, les membres externes (8) siègent en moins grand nombre que les membres internes (16). D'autre part, ces derniers, principalement les recteurs et les directeurs généraux des différents établissements du réseau de l'UQ, sont appelés à approuver des projets présentés par des pairs. Cette situation altère l'indépendance nécessaire pour faire preuve d'une pleine objectivité.
276. Il importe en plus de souligner que l'UQAM occupe une place particulière au sein de l'UQ; en effet, son envergure crée un déséquilibre dans ses rapports avec les autres universités du réseau. De surcroît, son statut d'université associée augmente son indépendance envers l'UQ. Les entrevues effectuées sur le sujet nous ont permis de constater le malaise qui existait et l'ambivalence dans laquelle se trouvaient les représentants de l'UQ quand il s'agissait de prendre des décisions à l'égard des projets de développement immobilier de l'UQAM. Nul doute, dans ce contexte, qu'interférer dans le déroulement de projets déjà approuvés par le CA était un exercice difficile, surtout pour un membre externe.
277. Le troisième facteur est relié à l'absence d'analyse critique et documentée des projets immobiliers de l'UQAM. Cette analyse aurait dû être menée par la direction de l'UQ afin d'appuyer l'assemblée des gouverneurs dans son travail à l'égard des projets immobiliers de l'UQAM. Une telle absence peut s'expliquer par les pratiques habituelles adoptées pour l'examen des projets qui leur étaient soumis par les constituantes, pratiques qui reposent sur la confiance d'avoir le portrait juste de la situation. Dans ce contexte, la direction de l'UQ a pu être trompée par les informations inexacts ou confondantes qui lui ont été communiquées par le recteur et le vice-recteur de l'UQAM.

278. Enfin, le dernier facteur est l'absence de respect dont ont fait preuve les représentants de l'UQAM envers les instances de l'UQ. Ironiquement, on peut lire dans le procès-verbal de la réunion de l'assemblée des gouverneurs du 16 mars 2005 que le recteur de l'UQAM n'avait pas l'intention de bousculer les membres dans le dossier de l'Îlot Voyageur. Cependant, il leur a demandé d'approuver le projet à moins d'une semaine d'avis, sous prétexte de l'expiration d'une option d'achat qui avait pourtant fait l'objet de renouvellement dans le passé.
279. Pareil manque de respect est apparent également dans un courriel échangé par des membres de la direction de l'UQAM où une question posée par un gouverneur de l'UQ a été traitée de façon insolente. Cette question, qui portait sur l'analyse des risques associés au projet de l'Îlot Voyageur, était pourtant très pertinente.
280. À notre avis, les événements liés aux déboires financiers de l'UQAM invitent l'UQ à clarifier le rôle et les fonctions des instances de l'UQ (assemblée des gouverneurs et CE) par rapport à ceux des CA des universités constitutantes quant à ce qui touche les aspects financiers et les projets immobiliers soumis à leur analyse et à leur approbation.

Ministères

281. L'un des objets de cette vérification est de déterminer les principaux facteurs responsables des pertes de l'UQAM, ce qui nous a conduits à analyser le rôle des deux ministères concernés par ces projets, soit le MELS et le ministère des Finances du Québec.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

282. Les travaux nécessaires à la définition des principaux facteurs responsables des pertes associées aux deux projets immobiliers de l'UQAM nous amènent à nous poser les deux questions suivantes concernant le rôle exercé par le MELS à leur égard :
- La pratique d'attribution des subventions du MELS aux universités pour leurs projets immobiliers peut-elle avoir influencé la direction de l'UQAM, son CA et les instances de l'UQ à mettre en branle les deux

projets sans qu'un montant précis de financement gouvernemental soit garanti?

- Le MELS aurait-il pu empêcher ou limiter les déboires financiers de l'UQAM résultant de ses projets immobiliers compte tenu des informations dont elle pouvait disposer?

283. Pour répondre à ces questions, il est important de bien cerner les responsabilités du MELS dans le contexte plus précis des projets immobiliers des universités liés à l'enseignement et du respect des principes de saine gestion des deniers publics. À notre avis, ces responsabilités se traduisent de la manière suivante :

Pour les projets immobiliers subventionnés en partie ou en totalité par l'État, le MELS doit :

- assurer une analyse rigoureuse des besoins immobiliers des universités basée sur des critères pertinents et prévisibles;
- accorder, en fonction de cette analyse et des orientations gouvernementales en vigueur, son aide financière aux projets qui répondent aux besoins les plus prioritaires, si les ressources financières disponibles ne sont pas suffisantes pour combler les besoins qu'il a déterminés;
- accompagner les universités dans la gestion des projets immobiliers sélectionnés afin qu'elles assurent un contrôle adéquat de leurs coûts, de leur contenu et de leur échéancier, puisque ces projets exigent des deniers publics.

Pour tous les projets immobiliers réalisés par les universités, qu'ils soient autofinancés ou subventionnés par l'État, le MELS doit :

- s'assurer que les universités ont la capacité financière de réaliser leurs projets immobiliers et de mener par la suite les activités associées à ces projets sans mettre en péril leurs activités d'enseignement et de recherche.

Pratique d'attribution des subventions pour les immobilisations

284. L'utilisation d'une méthode d'évaluation structurée des besoins en immobilisations des universités et de sélection des projets s'inscrit dans les deux premières responsabilités du MELS à l'égard des projets immobiliers destinés à l'enseignement requérant l'aide de l'État.

285. Pour ce qui est de la première responsabilité, comme nous l'avons décrit dans la section Vue d'ensemble, le MELS dispose d'une méthode pour estimer les déficits de superficies des universités. Cette méthode permet

d'évaluer les besoins en fonction des prévisions afférentes au nombre d'étudiants, au type et au niveau d'études ainsi qu'à la discipline étudiée ou au domaine de recherche. Il y a un déficit quand les besoins de superficies évalués sont supérieurs aux superficies admissibles reconnues par le MELS. D'autre part, celui-ci dispose aussi de données sur les superficies en location de chaque université.

286. Les déficits de superficies estimés par le MELS sont basés sur les prévisions de l'évolution de la clientèle universitaire; ils sont présentés à l'annexe 4. Celle-ci montre que l'UQAM a eu un déficit de superficies variant de 7,6 à 11,6 p. cent entre 2003-2004 et 2006-2007; elle se situait alors au quatrième rang des universités ayant un déficit de superficies. Les projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur visaient d'ailleurs à combler une partie de son déficit. Notons que certaines universités n'ont aucun déficit de superficies; en fait, selon cette méthode, elles sont plutôt en excédent.
287. En ce qui a trait à la deuxième responsabilité, le MELS n'a pas de stratégie structurée permettant de prioriser les nouveaux projets susceptibles de bénéficier de son aide et d'établir le niveau de celle-ci; par conséquent, les universités ne peuvent prévoir si leurs projets vont être acceptés et combien d'argent sera versé. En effet, ce n'est que depuis 2007 que le MELS dispose des projets quinquennaux d'investissements des universités; auparavant, il examinait à la pièce leurs projets comme ils se présentaient.
288. D'autre part, il n'existe pas de grille contenant les critères de sélection des projets et leur poids relatif. L'importance des déficits de superficies pour une université pourrait être un de ces critères, mais une université peut recevoir une subvention même si elle n'a pas de déficit de superficies à combler. D'autres critères peuvent motiver la sélection de projets, comme la proportion des superficies en location par rapport à celles en propriété. Toutefois, aucune analyse ne permet de comparer les critères entre eux ou de les pondérer lorsque l'on choisit un projet plutôt qu'un autre. La difficulté à cerner les critères de sélection des projets pour lesquels le MELS accorde son aide est aussi accentuée par le fait qu'un projet immobilier peut recevoir de l'aide après son lancement même si, au départ, son financement ne supposait aucune aide financière de la part de l'État.
289. L'importance de l'aide accordée pour un projet bénéficiant de l'appui du MELS ne repose pas non plus sur un calcul documenté, connu de tous ou facile à déduire. Certes, la capacité financière de l'État, tout comme

d'autres apports externes telles les donations, influence l'importance de l'aide qu'il peut apporter. Cependant, des critères, comme la proportion de mètres carrés reconnus dans le projet et diminuant le déficit de superficies de l'université, un pourcentage fixe des coûts totaux ou l'ampleur des superficies en location, pourraient être pris en compte selon une méthode connue de tous. Or, ce n'est pas le cas actuellement.

290. Une stratégie structurée pour la sélection des projets et l'établissement des montants d'aide permettrait entre autres de répondre aux questions suivantes :

- Pourquoi le projet du Complexe des sciences a-t-il reçu 25 millions de dollars de subventions plutôt que 10 ou 40 millions? Pourquoi le recteur espérait-il recevoir 46,6 millions de plus selon les données présentées au CA en mai 2006?
- Pourquoi ce projet a-t-il reçu 25 millions de dollars, alors qu'un autre projet, entrepris dans la même ville pendant la même période de temps, a obtenu un montant différent?
- Pourquoi les instances de l'UQAM ont-elles cru en la possibilité de recevoir 75 millions de dollars pour le projet de l'Îlot Voyageur, soit les coûts totaux du pavillon institutionnel?
- Dans un autre ordre d'idées, pourquoi une université sans déficit de superficies a-t-elle touché une subvention pour un projet à proximité d'une autre université en excédent de superficies?

291. Ainsi, à notre avis, la pratique d'attribution des subventions du MELS aux universités a pu susciter la confusion chez les instances de l'UQAM au sujet de l'importance du montant attendu de ce ministère pour les projets immobiliers du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur. Cependant, cette situation n'excuse pas leur insouciance, qui s'est manifestée par leur décision d'aller de l'avant en l'absence d'une confirmation du montant de la subvention. Elle ne peut pas non plus servir à justifier leur omission d'évaluer rigoureusement l'impact des projets sur la situation financière de l'université dans l'éventualité où l'UQAM n'obtiendrait pas toute l'aide attendue.

Suivi des projets immobiliers

- 292.** Pour assurer une saine gestion des deniers publics, le MELS doit accompagner les universités dans la gestion des projets immobiliers liés à l'enseignement bénéficiant de subventions afin qu'elles assurent un contrôle adéquat de leurs coûts, de leur contenu et de leur échéancier. Cet accompagnement, qui devrait tenir compte de l'importance du projet concerné et des sommes accordées par le MELS, peut prendre diverses formes. Le ministère nous a affirmé qu'il y avait, jusqu'en 1997, un tel accompagnement. En effet, il avait adopté une procédure d'approbation aux principales étapes des projets de développement immobilier pour lesquels on requerrait son aide : concept, plans et devis préliminaires; plans et devis définitifs; ouverture des soumissions; exécution des travaux. Cette procédure, si elle n'avait pas été abandonnée et si elle avait été appliquée rigoureusement, aurait possiblement permis au MELS de travailler plus rapidement en collaboration avec l'UQAM pour ses deux projets immobiliers. Cela aurait été salubre, compte tenu de la gestion fortement déficiente de ces projets, que nous avons abondamment démontrée dans les pages précédentes de notre rapport.
- 293.** En réaction aux événements récents, le ministère a décidé de réinstaurer une nouvelle forme d'accompagnement à partir de 2007. Il s'agit d'un protocole d'entente avec les universités pour tous les projets immobiliers subventionnés et le suivi de ceux-ci. Dorénavant, l'université subventionnée doit, entre autres :
- obtenir l'autorisation du ministère à la fin de certaines étapes, dont celles afférentes au projet préliminaire, à l'appel d'offres et à la négociation des contrats, pour toute modification quant aux superficies, aux coûts ou au financement liés au projet;
 - transmettre au ministère, en cours d'exécution, les certificats de paiement;
 - faire parvenir au ministère, à la fin des travaux, un rapport financier approuvé par le CA et un certificat de fin des travaux délivré par l'architecte.

Suivi de la situation financière

294. Un suivi adéquat de la situation financière de chaque université permettrait également au MELS d'agir rapidement s'il croit qu'un projet immobilier, subventionné ou non, met en péril la capacité de l'université de fournir les activités d'enseignement et de recherche que l'État attend de celle-ci.
295. Nos travaux se rapportant au suivi effectué par le MELS à cet égard montrent des déficiences importantes.
296. En effet, le MELS n'effectue pas d'analyse réelle de l'évolution de l'endettement ou des engagements financiers propres à chaque université. Il n'évalue pas si cet endettement peut influencer de manière significative la marge de manœuvre financière de l'université. En vertu des règles budgétaires, les établissements déficitaires doivent prendre les mesures nécessaires au rétablissement de leur équilibre financier. C'est par le seul mécanisme de la subvention conditionnelle que le MELS incite chaque établissement à contrôler sa situation financière. Ainsi, l'attribution d'une partie de la subvention de fonctionnement est tributaire des actions accomplies pour résorber le déficit.
297. Ce processus de surveillance de la situation financière des universités par le MELS n'a pas permis de prévoir les difficultés résultant des projets immobiliers de l'UQAM. De fait, il comporte des lacunes importantes, dont les suivantes :
- Il ne tient pas compte de l'importance de l'endettement accumulé par l'université ni de celle de ses engagements financiers futurs. Le MELS n'a donc pu prévoir les incidences de ces deux éléments sur la situation financière de l'UQAM si les prévisions de cette dernière relatives au financement ou à la rentabilité de ses projets ne se confirmaient pas.
 - Il repose seulement sur le montant du surplus ou du déficit du fonds de fonctionnement; il ne prend donc pas en compte la situation des autres fonds, tel le fonds des immobilisations. De plus, rappelons ici les déficiences importantes que nous avons soulevées dans notre rapport portant sur l'impact des pertes sur la situation financière de l'UQAM. Nous avons alors démontré que ce montant pouvait être influencé, parfois arbitrairement, par les transferts entre les fonds.

- 298.** Une analyse rigoureuse de la situation financière des universités exige que l'on tire parti de toute l'information qui les concerne. Dans le cas de l'UQAM, une telle analyse aurait permis au MELS de constater, dès la fin de 2005 ou au tout début de 2006, que la situation financière de l'université se détériorait de façon significative en raison de ses projets immobiliers. De plus, il se serait aperçu que, dans la perspective où les hypothèses de rentabilité, de coûts et de financement ne se confirmaient pas comme prévu, l'université mettrait en danger sa capacité de faire face à ses obligations.
- 299.** Pour faire cette analyse, plusieurs informations sur la situation financière de l'UQAM étaient disponibles. D'abord, selon ses propres règles, le MELS avait obtenu les renseignements suivants :
- En juin de chaque année, il reçoit de l'UQ les budgets de fonctionnement de l'exercice courant. Donc, en juin 2005, il disposait des prévisions de l'UQAM selon lesquelles elle anticipait un déficit de 9,4 millions de dollars pour son fonds de fonctionnement sans restriction pour l'année commençant le 1^{er} juin 2005.
 - À tous les automnes, il reçoit le rapport financier de chaque université. Dans ce document, on trouve entre autres toute l'information sur l'endettement de chacune. Donc, en novembre 2005, le MELS savait que le solde de la dette obligataire de l'UQAM s'élevait à 150 millions de dollars et que les liquidités disponibles à la suite de cette émission d'obligations avaient toutes été utilisées. De plus, il connaissait également le montant des revenus de l'UQAM et de ses surplus antérieurs par les états financiers des autres années.
- 300.** Ensuite, il avait en main depuis mars 2005 l'étude de rentabilité du cabinet externe sur le projet de l'Îlot Voyageur. Même si les hypothèses utilisées pour le calcul de la rentabilité sont trop optimistes, cette étude montre les engagements financiers substantiels que compte prendre l'UQAM dans ce projet. Elle présente également l'importance des déficits de trésorerie occasionnés par des composantes du projet, déficits qui s'alourdiront si certaines hypothèses ne se confirment pas.
- 301.** Notons également que les procès-verbaux du CA, auxquels le MELS pouvait avoir accès sur demande, faisaient état d'une augmentation du seuil de la marge de crédit autorisée pour l'exercice débutant en juin 2005; ce seuil atteignait alors 175 millions de dollars.

302. Un meilleur suivi de la situation financière de l'UQAM et de celle des autres universités devrait comprendre des ratios financiers ou des analyses prospectives de leur situation financière, comme les suivis faits par les agences de notation de crédit, ce que nous décrivons ci-dessous. Rappelons aussi l'exemple cité précédemment dans lequel une université fait usage de ratios financiers pour suivre son endettement, comme l'importance de l'actif net par rapport à la dette, la couverture des intérêts. Une entente entre le MELS et le ministère des Finances visant à ce que ce dernier lui transmette toutes les analyses des agences de notation de crédit concernant les universités lui permettrait aussi d'assurer un meilleur suivi de leur situation financière.
303. De fait, si l'on avait analysé l'importance de l'endettement de l'UQAM résultant de ses projets immobiliers ou si l'on avait simulé l'évolution probable de sa situation en cas de non-respect des hypothèses de rentabilité ou de financement de ses projets, on aurait pu constater l'ampleur de l'endettement présent et à venir et prévoir la détérioration de sa situation financière. La prise de connaissance des informations contenues dans les analyses des agences de notation de crédit aurait mené aux mêmes constats.
304. En effet, les agences de notation de crédit ont, quant à elles, remarqué la détérioration importante de la situation financière de l'UQAM résultant particulièrement de son projet de l'Îlot Voyageur. Le 20 décembre 2005, une première agence fournit dans un communiqué de presse les informations suivantes :
- La cote de crédit de l'UQAM est mise sous examen selon une perspective négative à cause de la probabilité élevée qu'elle entreprenne la construction de toutes les composantes du projet de l'Îlot Voyageur.
 - Quoique l'université s'attende à recevoir une subvention permettant de couvrir la totalité des coûts du pavillon institutionnel et à encaisser des revenus commerciaux des autres composantes, ces sommes ne suffiront pas à supporter les coûts supplémentaires liés au service de la dette à moyen terme, ce qui fera pression sur les résultats consolidés de l'UQAM.
 - Les obligations financières additionnelles de l'UQAM feront gonfler sa dette par étudiant; elle deviendra ainsi la deuxième université dont la

dette est la plus élevée parmi celles faisant l'objet d'une évaluation par l'agence.

305. Une seconde agence émet un communiqué de presse le 17 janvier 2006 dans lequel on trouve les informations suivantes :

- La cote de crédit de l'UQAM est mise sous examen pour une possible dévaluation.
- Compte tenu du grand impact potentiel que le financement du projet pourrait avoir sur la situation financière de l'UQAM et sur ses activités, la revue peut entraîner une dévaluation de plus d'un échelon.
- Les obligations financières de l'université s'accroîtront de manière importante et feront plus que doubler le fardeau de la dette de celle-ci. La dette par étudiant augmentera de 7 397 à 17 366 dollars et le pourcentage de la dette par rapport aux revenus passera de 55 à 131 p. cent. Ces ratios sont les plus élevés parmi presque toutes les universités pour lesquelles une notation de crédit est établie au Canada.
- L'université s'appuie largement sur sa marge de crédit et n'a que peu de réserves, ce qui lui accorde une mince marge de manœuvre pour les contingences.
- La cote de crédit actuelle de l'UQAM, comme celle d'une autre université québécoise évaluée par l'agence, tient compte de la probabilité élevée qu'il y ait un soutien extraordinaire de la province afin de prévenir tout défaut de la part de l'UQAM.

306. Après avoir terminé leur examen, les deux agences de notation ont décidé quelques semaines plus tard d'abaisser d'un échelon la cote de crédit qu'elles attribuaient à l'UQAM. L'une d'entre elles a fait remarquer, dans son communiqué du 8 février 2006, que les revenus de location attendus du projet de l'Îlot Voyageur n'étaient pas suffisants pour couvrir pendant plusieurs années les paiements de loyers dus par l'UQAM et qu'un financement additionnel était probablement nécessaire. À la même date, l'autre agence a souligné dans un communiqué que l'UQAM avait connu un déficit de fonctionnement en 2004-2005, qu'elle en anticipait un de 14,4 millions de dollars pour 2005-2006 et qu'elle examinait diverses options pour le manque à gagner de 2006-2007. Une analyse sérieuse de ces informations, jumelées à celles déjà disponibles au MELS, aurait pu

permettre de cerner certaines des difficultés à venir de l'UQAM quant à sa situation financière.

307. Par ailleurs, le procès-verbal de la réunion de l'assemblée des gouverneurs, qui s'est tenue le 21 mars 2005, mentionne que l'UQAM a déjà rencontré un représentant du MELS pour discuter du projet de l'Îlot Voyageur et que celui-ci s'est engagé à faire rapport de ses demandes aux instances supérieures du ministère.

308. Deux notes internes produites par le MELS le 13 mai et le 22 juin 2005 ainsi que l'analyse menée en août 2005 dans le cadre du *Plan quinquennal d'investissements universitaires 2005-2010* traduisent les réticences et certaines préoccupations du ministère à l'égard du projet de l'Îlot Voyageur. Voici ce qu'on trouve à ce sujet :

- L'UQAM demande une contribution de 75 millions de dollars au MELS pour le pavillon institutionnel inclus dans ce projet.
- L'information disponible sur le projet de l'Îlot Voyageur conduit à émettre de sérieuses réserves sur les modalités de réalisation du projet, la rentabilité de celui-ci et la pertinence de certains volets.
- Le rendement financier attendu des différentes composantes commerciales du projet est inférieur au rendement demandé sur le marché selon l'analyse du cabinet externe. On peut donc en conclure que l'UQAM se place en situation de risque très élevé par rapport au marché privé et paie possiblement trop cher les actifs qu'elle veut acquérir.
- Selon l'analyse du cabinet externe, la plupart des risques financiers et d'exploitation, y compris les risques relatifs aux coûts de construction, sont pour l'UQAM. De plus, cette dernière ne dispose pas des liquidités nécessaires et de la capacité d'emprunter des fonds additionnels pour le financement d'une portion du projet; cependant, elle s'engage pour 30 ans à des débours considérables qui sont au moins équivalents au remboursement d'une dette hypothécaire.
- Le MELS s'interroge sur la responsabilité qui pourrait lui être attribuée en cas de défaut de paiement de la part de l'UQAM.

309. Dans deux de ces documents, on indique que le MELS n'a pas le pouvoir légal d'intervenir dans le développement immobilier des universités, mais

ni la nature des interventions ni les autres possibilités qui s'offrent à lui ne sont précisées.

310. Somme toute, le MELS n'a pas tenu compte des indices émanant de diverses sources, tant internes qu'externes, qui révélaient une détérioration importante de la situation financière de l'université résultant notamment du projet de l'Îlot Voyageur. Si son processus de suivi avait été plus rigoureux, le MELS aurait pu déceler, dès la fin de 2005 ou au tout début de 2006, certaines difficultés à venir et sensibiliser l'université à l'importance d'une gestion plus serrée du projet de l'Îlot Voyageur. Pareille action était d'autant plus justifiée que l'UQAM requérait une subvention de 75 millions de dollars de sa part. Sa démarche alors que le projet en était à ses premières étapes de réalisation aurait pu aussi servir à rappeler aux instances de l'UQAM et de l'UQ l'importance de l'endettement qui en découlait et de le limiter.

311. Enfin, il est nécessaire de prendre en considération entre autres les circonstances suivantes dans l'analyse du rôle du MELS à l'égard des projets immobiliers de l'UQAM :

- Les dirigeants de l'université impliqués dans ces projets ont fait preuve d'un manque flagrant de transparence à l'égard du MELS de qui ils espéraient pourtant recevoir des fonds :
 - Le MELS a appris l'existence du projet de l'Îlot Voyageur par les médias en mars 2005 alors qu'une entente initiale entre l'UQAM et le promoteur avait été signée en décembre 2004.
 - Comment aussi interpréter différemment la lettre du 17 mai 2006 du vice-recteur au MELS avec son contenu trompeur? Le MELS pose alors des questions au vice-recteur sur le projet de l'Îlot Voyageur. Ce dernier répond dans cette lettre que les risques sont nuls quant aux portions du projet en propriété. Il confirme aussi que l'université n'utilisera aucune somme provenant du budget de fonctionnement pour financer le projet de l'Îlot Voyageur. Selon le vice-recteur, l'inverse est même prévu à long terme. Ainsi, comme le CA et les instances de l'UQ, le MELS a obtenu des réponses d'un représentant de l'UQAM selon lesquelles tout allait comme prévu alors que les dirigeants de l'université savaient à ce moment que le bail du terminus était déficitaire, que l'immeuble de bureaux créait

un déficit et que la CUIM n'avait pas encore confirmé sa participation dans les résidences.

- Ce n'est qu'à compter de 2002-2003 que les universités ont pris l'initiative d'emprunter substantiellement pour des projets immobiliers. Auparavant, les emprunts universitaires faisaient tous l'objet d'un engagement préliminaire du MELS afin de couvrir en partie ou en totalité le service de la dette découlant de ces emprunts. Le MELS a donc fait face, à compter de cette période, à de nouvelles pratiques universitaires qui exigent un suivi de leur situation financière plus serré que celui demandé par les anciennes pratiques. La méthode de suivi du MELS n'a pas été adaptée à cette époque pour tenir compte de ce nouveau contexte.
- Le projet de l'Îlot Voyageur est autant par son envergure financière que par sa portion majoritairement commerciale un projet immobilier atypique dans le monde universitaire au Québec. Un autre projet en cours actuellement peut avoir cette caractéristique. La nature des liens entre le MELS et les universités quant à la reddition de comptes attendue de ces dernières par le ministère est à préciser pour ce type de projets.

312. Le MELS joue maintenant un rôle plus actif dans la détermination des situations à risque. Après les déboires de l'UQAM, il est intervenu pour s'assurer de la bonne gouvernance d'autres projets immobiliers d'envergure. Par exemple, il a clairement informé un établissement universitaire de certaines exigences en vue de l'attribution d'un soutien financier, dont les suivantes :

- L'université accepte de soumettre à l'approbation du gouvernement le mécanisme de vente des terrains en surplus et d'affecter le produit de la vente de ces terrains au financement des nouveaux édifices.
- Les différents paliers gouvernementaux concernés consentent à contribuer financièrement au projet.
- Les partenaires sont d'accord pour que la contribution éventuelle du gouvernement exige au préalable que soit analysé et retenu, lorsque c'est pertinent, le mode de réalisation en partenariat public-privé.

313. Entre autres, il a aussi demandé à l'université en cause de réévaluer le mode de gouvernance prévu afin que celui qui sera retenu assure une gestion

optimale du projet, en particulier en ce qui touche la gestion des risques, le contrôle et le suivi des coûts.

314. Tant l'intérêt général qu'une juste utilisation des fonds publics peuvent motiver une telle demande de la part du MELS.

Ministère des Finances du Québec

315. Nous nous sommes intéressés, dans nos travaux, au rôle du ministère des Finances du Québec à l'égard des universités.

316. D'entrée de jeu, il est important de rappeler certaines responsabilités de ce ministère. La loi confère entre autres à ce dernier la responsabilité de gérer la dette publique et les équilibres financiers de l'État. Il a le pouvoir de surveiller, de contrôler et de gérer tout ce qui se rattache aux finances de l'État et qui n'est pas attribué à une autre autorité. La loi ne lui donne cependant pas de pouvoir particulier en ce qui a trait aux universités.

317. La situation financière des universités peut avoir des répercussions sur la gestion de la dette de l'État et ses équilibres financiers. En effet, les universités québécoises ne sont pas financièrement parfaitement autonomes par rapport au gouvernement. Les trois facteurs principaux suivants expliquent cette dépendance :

- Une portion significative des revenus des universités provient du gouvernement du Québec.
- Les conditions de crédit obtenues par les universités sur les marchés financiers sont en étroite relation avec celles des autres organismes du secteur public québécois.
- Le gouvernement peut faire des gestes visant à rétablir la situation dans l'éventualité où les universités auraient des difficultés à respecter leurs engagements financiers. L'annonce que le gouvernement tiendra l'UQAM indemne des conséquences financières du projet de l'Îlot Voyageur en est un exemple concret.

318. Nous avons examiné les actions accomplies par le ministère des Finances en ce qui concerne les projets immobiliers de l'UQAM. En effet, nous voulions nous assurer qu'il s'est acquitté de ses responsabilités à l'égard de la gestion de la dette publique et du suivi des équilibres financiers de l'État.

319. D'abord, relativement à la gestion de la dette publique, le ministère des Finances a accompagné l'UQAM au début de ses démarches sur les marchés financiers dans le cadre de l'émission des obligations de 150 millions de dollars en janvier 2004. Il s'agissait de la première émission dans l'histoire de cette université.
320. Dans le cas du projet de l'Îlot Voyageur, les représentants du ministère des Finances n'ont pas été impliqués dans le montage financier entre l'UQAM et son partenaire, en particulier dans le financement à long terme de 269 millions de dollars. Le ministère des Finances a confirmé avoir appris en juin 2005 qu'une transaction était en préparation, alors qu'une rumeur courait sur les marchés financiers à ce sujet. En janvier 2006, il a eu une conférence téléphonique avec la principale institution financière impliquée dans la transaction pour bien comprendre ce qui se préparait. Le ministère des Finances nous a expliqué que, quelques jours avant l'émission des obligations, il a observé une certaine perturbation sur le marché, ce qui a justifié son choix de racheter la totalité du financement de 269 millions de dollars. Il a affirmé avoir agi ainsi pour éviter une hausse des coûts d'emprunt futurs du gouvernement et de l'ensemble du secteur public du Québec. Un expert interrogé à ce sujet a fait valoir que le ministère des Finances a voulu éviter de voir le taux d'intérêt grimper jusqu'à ce que l'on soit capable de vendre les obligations, ce qui aurait entraîné des coûts additionnels pour tout éventuel emprunteur du secteur public venant par la suite.
321. Par ailleurs, entre mars 2007 et avril 2008, le ministère des Finances a racheté graduellement sur le marché secondaire la majorité de l'émission d'obligations de 150 millions de dollars de l'UQAM réalisée en 2004. Le ministère a expliqué une fois de plus que les rachats ont été effectués en vue d'éviter que les conséquences néfastes du projet de l'Îlot Voyageur sur la situation financière de l'UQAM ne se traduisent par une chute de la valeur des obligations. Cette situation aurait nui autant à la réputation de l'UQAM qu'à celle de l'ensemble du secteur public québécois sur les marchés financiers.
322. À notre avis, le ministère des Finances a agi correctement en faisant l'acquisition de ces obligations. Si l'on considère les difficultés actuelles des projets immobiliers de l'UQAM, le rachat des obligations a permis de stabiliser le marché et a réduit le nombre de détenteurs, ce qui est indiqué dans un contexte juridique litigieux.

323. Les prix qu'il a payés pour les obligations de l'UQAM et le fait qu'il est le seul détenteur du financement mis en place par le partenaire de celle-ci pendant la période d'incertitude dont fait actuellement l'objet le projet de l'Îlot Voyageur appuient aussi notre opinion.
324. Comme nous l'avons décrit précédemment, les agences de notation ont lancé des signaux clairs quant à la détérioration importante de la situation financière de l'UQAM. Le ministère des Finances, qui a accès aux communiqués ou aux rapports de ces agences, ne les a pas transmis au MELS, car il n'existe pas d'entente entre eux à cet effet. Par ailleurs, plusieurs informations provenant des agences sont de nature publique, donc accessibles à toute partie intéressée.
325. À la suite d'une réflexion entreprise en décembre 2005, le ministère des Finances a pris des mesures pour améliorer l'encadrement financier des organismes publics, plus particulièrement des établissements universitaires. Il a élaboré le projet de loi n° 44, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le ministère des Finances*. Quand celle-ci sera en application, le ministère des Finances autorisera la nature, les conditions et les modalités des emprunts ou des engagements financiers qui doivent être effectués par les établissements universitaires. Le projet de loi a été sanctionné le 21 décembre 2007 et les dispositions de la loi entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement.

Situation financière et plan de retour à l'équilibre budgétaire

326. Dans notre rapport de novembre 2007, nous avons indiqué que, depuis l'automne 2006, l'UQAM avait entrepris plusieurs démarches pour tenter de redresser sa situation financière et qu'une entente était intervenue entre le gouvernement du Québec, l'UQ et l'UQAM en septembre 2007 sur la démarche à accomplir pour la préparation d'un nouveau plan de retour à l'équilibre budgétaire, et ce, sans compromettre sa mission. L'exercice s'avère long et ardu : l'UQAM éprouve des difficultés à faire face à son engagement de produire un tel plan à la convenance de tous les intervenants.
327. Malgré l'échéance du 30 novembre 2007, l'UQAM a déposé un plan de redressement au CA au début de mars 2008, donc avec un retard de trois mois sur l'échéancier initial. Elle explique entre autres ce retard par le

besoin d'effectuer des analyses plus approfondies sur les mesures proposées ainsi que par la nécessité de faire valider les orientations figurant dans ce plan par la nouvelle direction.

328. Sur un horizon de cinq ans, les mesures de redressement proposées par l'UQAM représentent 123 millions de dollars. Plusieurs des mesures comportent cependant un degré d'incertitude élevé quant à leur mise en œuvre puisqu'elles dépendent par exemple de diverses négociations avec les syndicats et les associations. En date d'aujourd'hui, l'UQAM tente de mettre en place les contrôles nécessaires pour pouvoir faire un suivi satisfaisant de ces mesures et ainsi s'assurer de leur application.
329. En septembre 2007, le sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a précisé que le gouvernement tiendra l'UQAM indemne des conséquences financières liées au projet de l'Îlot Voyageur une fois la restructuration de ce projet terminée à la satisfaction du gouvernement. Si l'on considère ce fait comme acquis et si toutes les mesures particulières sont appliquées, auxquelles s'ajoutent des objectifs d'augmentation de revenus et d'économies additionnelles de 11 millions, le déficit annuel sera, selon l'UQAM, d'environ 24 millions de dollars à la fin de l'exercice 2011-2012 et le déficit cumulé, de quelque 168 millions de dollars. N'ayant toujours pas réussi à combler le déficit annuel prévu, l'UQAM examine maintenant d'autres possibilités.
330. À la date de notre rapport, l'UQ et le MELS étaient en processus de validation du contenu du plan déposé par l'UQAM au début du mois de mars 2008. Aucun plan de retour à l'équilibre budgétaire n'a encore été soumis au comité de sages. Nommés par la ministre, les membres de ce comité lui adresseront leurs recommandations quant aux suites à donner aux propositions de l'UQAM, de l'UQ et du MELS sans que cela compromette la mission de l'université.
331. À l'automne 2007, le MELS a accepté de verser à l'UQAM une avance de 20 millions sur les 28,6 millions de dollars constituant la subvention conditionnelle de 2005-2006. Toutefois, le solde de celle-ci et la subvention conditionnelle de 2006-2007, soit 28,4 millions de dollars, ne lui seront versés qu'au moment de l'acceptation du plan de retour à l'équilibre budgétaire par le gouvernement.

332. Selon les données disponibles au moment de notre rapport, la marge de crédit autorisée de 275 millions de dollars est suffisante pour permettre à l'UQAM de s'acquitter de ses obligations jusqu'en janvier 2009.
333. Notons que, faute d'un plan de retour à l'équilibre, l'assemblée des gouverneurs n'a pas autorisé le budget 2007-2008 de l'UQAM en mai 2007. Elle a plutôt autorisé l'UQAM à dépenser sur la base de budgets provisoires d'abord pour la période de juin à septembre 2007, ensuite pour celle d'octobre 2007 à février 2008, et enfin pour celle de mars à mai 2008.
334. Dans notre précédent rapport, nous avons mentionné que le gouvernement tiendrait l'UQAM indemne des conséquences financières liées au projet de l'Îlot Voyageur. À la date de publication de ce deuxième rapport, l'UQAM assume toujours les frais afférents à ce projet, incluant les coûts du financement.
335. Toutes ces complications dans l'exercice de la gestion de l'université démontrent la gravité de la situation et l'urgence d'agir. Nous réitérons notre invitation à tous les intervenants liés à l'UQAM, qu'ils soient internes ou externes, de travailler en collaboration dans la recherche de solutions pour assainir la situation financière de l'université de façon à assurer sa pérennité et le respect de sa mission.

CONCLUSION

336. La partie II de notre rapport concernant la vérification particulière menée auprès de l'UQAM a pour objet de présenter les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées par les projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur.
337. Nos travaux de vérification révèlent que ces pertes n'ont pu être évitées à cause des trois grands facteurs suivants :
- Une mauvaise gestion des projets par le recteur de l'UQAM. Celui-ci a notamment proposé ces projets sans se soucier d'obtenir les garanties suffisantes quant à leur financement et une analyse sérieuse de leur rentabilité. Il en a confié la réalisation à deux gestionnaires, le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives et le directeur des investissements (DI), qui n'ont pas rempli adéquatement

leur rôle. Ni le recteur ni ces deux gestionnaires ne se sont préoccupés de l'impact de ces projets sur la situation financière de leur université.

- Une attitude irrespectueuse de la part du recteur, du vice-recteur et du DI à l'égard des instances de l'UQAM, de l'UQ et du MELS. Ceux-ci ont manqué de transparence et ont fourni une information incomplète et souvent inexacte à ces instances; ils les ont aussi pressés pour obtenir des décisions rapides ou encore ils les ont mis devant des faits accomplis. Ce comportement a certainement réduit la capacité des instances à jouer pleinement leur rôle.
- Une gouvernance déficiente par le conseil d'administration (CA) de l'UQAM et son comité de vérification, l'assemblée des gouverneurs et le MELS. Ces instances n'ont pas rempli adéquatement leurs responsabilités, ce qui ne leur a pas permis d'empêcher ou de limiter les déboires financiers découlant des projets immobiliers soumis par le recteur.

338. Nous résumons ici les éléments que nous avons décrits plus en détail dans les pages précédentes et qui appuient cette conclusion.

Premier facteur

Une mauvaise gestion des projets immobiliers par le recteur et deux gestionnaires de l'UQAM

339. Il était de la responsabilité première du recteur de proposer des projets bien définis accompagnés d'un plan de financement crédible et d'une analyse sérieuse de leur rentabilité, de s'assurer de la capacité financière de l'université de les réaliser et d'en faire un suivi approprié. Il devait aussi s'assurer d'en confier la réalisation à une équipe de gestionnaires compétents en tenant compte de l'envergure des projets et des rôles qu'il leur attribuait.

340. Le recteur n'a pas agi en respect de ces responsabilités :

- Il a pris la décision de proposer pour approbation au CA ou de réaliser, au gré des occasions, des projets immobiliers qui ne découlent pas d'un plan directeur immobilier s'inscrivant dans un plan stratégique, tous deux dûment approuvés par le CA.

- Il n'a pas doté les projets immobiliers d'un plan de financement crédible quant aux subventions prévues des autorités et aux hypothèses de rentabilité.
 - Il n'a pas mis en place de structure de gestion de projet adaptée à l'ampleur et à la complexité de ceux-ci ni confié leur réalisation à des gestionnaires ayant toutes les compétences nécessaires pour remplir les rôles qui leur étaient attribués et en assurer un suivi rigoureux.
 - Il a pris des décisions sans se soucier de leurs conséquences sur la situation financière précaire de l'UQAM et sans toujours demander les approbations requises au CA.
341. Le vice-recteur et le DI avaient des rôles importants dans la gestion des projets immobiliers soumis par le recteur. Ils n'ont pas rempli adéquatement leur rôle respectif.
342. Le vice-recteur n'a pas joué son rôle de premier gardien de la santé financière de l'UQAM :
- Il ne s'est pas assuré de la capacité financière de l'université à faire face à ses engagements si les subventions attendues n'étaient pas reçues et si les hypothèses de coûts et de revenus ne se réalisaient pas.
 - Il n'a pas analysé la rigueur des données financières obtenues par le DI pour le suivi des coûts des projets.
 - Il n'a pas effectué d'analyse rigoureuse de l'étude du cabinet externe à l'appui du projet de l'Îlot Voyageur.
 - Il n'a pas évalué l'impact financier des contrats signés par l'UQAM dans le cadre du projet de l'Îlot Voyageur et des changements effectués aux projets par le DI et le recteur.
 - Il n'a pas toujours présenté au moment opportun au CA, à l'UQ et au MELs une information financière concise, pertinente et rigoureuse.
343. Le DI, à titre de maître d'ouvrage des projets, n'a pas accompli les actions nécessaires permettant d'assurer une saine gestion des projets immobiliers :
- Il a outrepassé la délégation de pouvoir qui lui avait été accordée en prenant des décisions contraires à celles du CA lors de la réalisation de

composantes du projet de l'Îlot Voyageur sans s'assurer que les autorisations requises du CA pour ces modifications avaient été obtenues par ses supérieurs.

- Il n'a pas assuré le respect des budgets présentés au CA et ne s'est pas suffisamment préoccupé de la gestion des risques.
- Il a produit pour le vice-recteur des documents qui comportaient des inexactitudes importantes. Ces documents étaient à l'intention du CA.

Deuxième facteur

Un manque de respect à l'égard des instances

344. Le recteur, le vice-recteur et le DI étaient impliqués dans la gestion des projets immobiliers et secondaient le CA dans ses fonctions d'approbation et de suivi des projets. Ils avaient également à informer adéquatement l'UQ et le MELS. Les éléments suivants illustrent le manque de respect dont ils ont fait preuve envers ces instances et qui a certainement réduit leur capacité à jouer pleinement leur rôle :

- Le recteur a agi en vase clos en modifiant le projet du Complexe des sciences et celui de l'Îlot Voyageur sans demander toutes les approbations nécessaires des instances de l'UQAM et de l'UQ.
- Le recteur a décidé d'ignorer les dates de retrait permettant de mettre fin au projet de l'Îlot Voyageur ou d'exclure certaines composantes, c'est-à-dire l'immeuble de bureaux et la phase II des résidences, sans demander l'approbation du CA.
- Le recteur a fait preuve d'un manque de transparence à l'égard du MELS de qui il espérait pourtant recevoir des fonds. Bien qu'une entente existait avec le promoteur depuis décembre 2004, le MELS n'a été informé du projet de l'Îlot Voyageur qu'en mars 2005 par les médias.
- Le recteur et le vice-recteur ont déposé une masse considérable de documents techniques et complexes au CA et à l'UQ en leur demandant d'approuver rapidement le projet de l'Îlot Voyageur, sous prétexte entre autres d'une option d'achat qui expirait sous peu. Or, cette option avait déjà fait l'objet d'un renouvellement dans le passé.
- Le vice-recteur et le DI ont donné des informations inexacts en réponse aux questions ou aux demandes du CA, de l'UQ et du MELS.

- Le vice-recteur et le DI ont placé le CA devant le fait accompli lorsqu'ils ont décidé de révéler les ajouts au projet du Complexe des sciences et à son budget seulement à la fin du projet.

Troisième facteur

Une gouvernance inefficace par les instances impliquées dans ces projets

345. Une gouvernance efficace exige que chaque instance soit consciente de ses responsabilités et fasse les gestes nécessaires pour les remplir. Une telle gouvernance aurait pu empêcher ou limiter les déboires financiers résultant des projets immobiliers de l'UQAM. Cela ne fut pas le cas : autant le CA de l'UQAM et l'assemblée des gouverneurs que le MELS ne se sont acquittés adéquatement de leurs responsabilités relatives aux projets immobiliers de l'UQAM. Ils partagent donc aussi, à des degrés divers selon leur rôle respectif, la responsabilité des conséquences désastreuses de la mauvaise gestion des projets immobiliers effectuée par des membres de la direction de l'UQAM.
346. Le CA de l'UQAM (incluant son comité de vérification) n'a pas joué adéquatement son rôle :
- Il a adopté peu de règles relatives à la gestion des projets immobiliers lui assurant une reddition de comptes appropriée par la direction de l'UQAM.
 - Il ne s'est pas assuré que le secrétaire général faisait un suivi rigoureux de ses demandes et de ses résolutions.
 - Il a approuvé les projets sans avoir obtenu les garanties nécessaires relativement au financement espéré et s'est montré trop confiant dans la capacité de la direction de l'UQAM de l'obtenir. Il n'a pas non plus analysé la qualité des hypothèses de coûts et de rentabilité présentées dans les documents en appui aux projets.
 - Il n'a pas fait de suivi approprié des budgets associés aux projets immobiliers ni évalué leur impact sur la situation financière actuelle et future de l'université si le financement et la rentabilité espérés, tout comme les prévisions de coûts, ne se matérialisaient pas.
 - Il n'a pas impliqué la vérification interne dans la surveillance des projets. Pour ce qui est du comité de vérification, il n'a tenu aucune

réunion portant sur les projets immobiliers entre l'automne 2003 et l'automne 2006.

- Il a accepté trop souvent d'être mis devant les faits accomplis ou d'être pressé par le recteur de donner des réponses rapides sans demander la fin de cette pratique.

347. L'UQ n'a pas non plus joué adéquatement son rôle dans l'approbation et le suivi des projets immobiliers les plus importants et inhabituels dans l'histoire de sa constituante l'UQAM. La loi de cette université lui accordait pourtant des responsabilités importantes à cet égard. Nous avons relevé les déficiences suivantes à l'égard des actions accomplies par l'assemblée des gouverneurs :

- Elle a approuvé le projet immobilier de l'Îlot Voyageur sans en faire une analyse significative et critique.
- Elle a approuvé des contrats sans s'assurer du respect du budget des projets immobiliers.
- Elle n'a pas effectué de suivi attentif des projets ni ne s'est inquiétée de l'endettement accéléré de l'UQAM.

348. Enfin, le MELS, qui intervient en bout de processus, n'a pas mis en place un encadrement adéquat en respect de ses responsabilités à l'égard des projets immobiliers des universités, requérant ou non l'aide de l'État. Un tel encadrement aurait pu lui permettre d'intervenir pour sensibiliser l'UQAM à la nécessité d'une gestion plus efficiente de ses projets et à l'importance de leurs impacts sur sa situation financière. Nous avons noté les lacunes suivantes à l'égard de l'intervention du MELS :

- Il n'attribue pas ses subventions aux universités pour les immobilisations destinées à l'enseignement selon des critères pertinents et prévisibles.
- Il n'a pas accompagné l'UQAM dans la gestion de ses projets immobiliers pour lesquels elle demandait pourtant des subventions.
- Il n'a pas fait de suivi rigoureux de la situation financière de l'UQAM en utilisant toutes les informations tant internes qu'externes qui lui étaient disponibles. Ces informations montraient pourtant une

détérioration importante de la situation financière de l'université découlant de ses projets immobiliers.

349. Tout compte fait, l'UQAM se retrouve aujourd'hui dans une situation financière précaire et a encore des besoins en superficies non comblés malgré les sommes qui auront été nécessaires pour ces deux projets. L'État, pour sa part, supportera certaines des conséquences financières des projets immobiliers de l'UQAM. Afin de réduire la probabilité que ces événements se répètent, nous formulons les recommandations énumérées ci-dessous.

RECOMMANDATIONS

350. Nous avons recommandé à l'Université du Québec à Montréal :

- de s'assurer que les rôles et les responsabilités de tous les acteurs du processus décisionnel impliqués dans les projets immobiliers, notamment la direction, le conseil d'administration et son comité de vérification, sont clairement définis et adéquatement assumés;
- de s'assurer qu'un plan directeur immobilier tenant compte des besoins en superficies s'inscrit dans un plan stratégique qui présente clairement la mission, les valeurs et les objectifs de l'établissement, et qu'ils sont tous deux dûment approuvés par le conseil d'administration;
- de s'assurer que les projets immobiliers présentés au conseil d'administration et approuvés par lui sont conformes au plan directeur immobilier, qu'ils sont accompagnés d'un plan de financement crédible et appuyés par des études rigoureuses;
- d'établir des modalités d'attribution des contrats qui favorisent la concurrence et de s'assurer que ces modalités ainsi que celles relatives à l'approbation des contrats sont respectées;
- de mettre en place des procédés de gestion des projets immobiliers qui favorisent le respect des coûts, de l'échéancier et de l'envergure des projets ainsi qu'une gestion des risques adéquate;
- d'établir des mécanismes d'évaluation de son endettement découlant notamment de ses projets immobiliers et d'en faire le suivi;

- de s'assurer que les demandes et les décisions du conseil d'administration font l'objet d'un suivi approprié.

351. Nous avons recommandé à l'Université du Québec :

- de clarifier le rôle et les fonctions de ses instances (assemblée des gouverneurs et comité exécutif) par rapport à ceux des conseils d'administration des universités constituantes quant à ce qui touche aux aspects financiers de celles-ci et aux projets immobiliers soumis à leur analyse et à leur approbation.
- en tenant compte des précisions apportées au rôle et aux fonctions de ses instances, de se doter de mécanismes de fonctionnement appropriés lui permettant de s'acquitter adéquatement de ses responsabilités relatives aux projets immobiliers de ses constituantes et de mécanismes de suivi adéquats pour tous les aspects financiers de celles-ci.

352. Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport :

- de s'assurer que le processus d'attribution des subventions à l'investissement pour les projets de développement immobilier liés à l'enseignement est plus prévisible et rigoureux;
- d'accompagner les universités dans la gestion des projets immobiliers bénéficiant de l'aide de l'État afin qu'elles assurent un contrôle adéquat de leurs coûts, de leur contenu et de leur échéancier;
- d'améliorer le processus de surveillance de la situation financière des universités.

353. Nous avons de nouveau recommandé à tous les intervenants liés à l'Université du Québec à Montréal, qu'ils soient internes ou externes, de travailler en collaboration dans la recherche de solutions pour assainir la situation financière de l'université de façon à assurer sa pérennité et le respect de sa mission.

354. Nous présentons ci-dessous tous les commentaires que nous avons reçus des acteurs concernés.

355. Commentaires du vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives

« Dans une longue lettre datée du 24 novembre 2006 adressée au président du conseil d'administration concernant le Complexe des sciences, le vice-recteur identifie l'extension de la portée des travaux réalisés et en cerne les dimensions financières. Cette lettre éclaire aussi la problématique du financement anticipé du projet. Déposée à une réunion du conseil d'administration en décembre 2006, cette lettre n'a donné lieu à aucune discussion, à tout le moins le procès-verbal n'en rapporte pas. Ce projet d'envergure et complexe a été réalisé en méthode de gestion accélérée, dans le respect d'un échéancier de deux ans et à un coût au mètre carré avantageusement comparable à celui de constructions universitaires récentes.

« Le projet de l'Îlot Voyageur a fait l'objet de deux présentations au conseil d'administration, l'une en mars 2005 et l'autre en mars 2006. La seconde présentation fait état des modifications apportées au projet et précise certains aspects non chiffrés lors du premier exposé, mais clairement mentionnés comme devant l'être dès que connus. La documentation à l'appui du projet préparée par les experts et consultants externes tant financiers que juridiques accompagnait les documents de présentation.

« Chaque fois qu'il a été sollicité, le vice-recteur a donné sa collaboration pleine et entière afin que le dossier reçoive l'éclairage le plus exact et le plus conforme à la réalité. Après trente-sept années de service à l'université, le vice-recteur a pris sa retraite le 31 mai 2006. »

356. Commentaires du directeur des investissements

« Outre mon long commentaire sur la partie I que je vous ai transmis et mes nombreux commentaires de nature factuelle apposés directement sur le projet de rapport de la partie II que vous m'avez fourni pour révision, il m'appert essentiel de réitérer ce qui suit :

- Toutes les décisions prises par le directeur des investissements liées au projet du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur ont été approuvées,

soit individuellement soit conjointement, par le conseil d'administration, le recteur ou le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives;

- Je n'ai jamais outrepassé mes tâches et mes responsabilités de directeur des investissements;
- À titre de directeur des investissements, j'ai rempli mes fonctions suivant les directives de mes supérieurs hiérarchiques et en conformité avec les pratiques développées à l'UQAM;
- Le projet du Complexe des sciences était un projet en gestion accélérée dont l'échéancier était la priorité;
- Le coût de construction du Complexe des sciences, incluant les travaux additionnels, est au mètre carré inférieur au coût de plusieurs pavillons universitaires comparables; et
- Au moment de mon départ à titre de directeur des investissements, le budget de construction et l'échéancier de l'Îlot Voyageur étaient respectés.

« Finalement et respectueusement, je n'accepte pas les responsabilités qui me sont imposées dans les conclusions de votre rapport. »

357. Commentaires de l'Université du Québec à Montréal

« Il s'impose, dans un premier temps, de souligner le sérieux et la rigueur du rapport du Vérificateur général. Il dresse un portrait fidèle de la séquence néfaste des décisions et des événements qui ont mené aux déboires actuels de l'UQAM. Nous avons maintenant une compréhension beaucoup plus claire des dérapages qui ont marqué la genèse et le suivi des projets immobiliers du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur.

« Le rapport fait état de la responsabilité partielle des administrateurs dans la conduite de ce dossier. Nous constatons qu'une analyse minutieuse, méthodique et probante étaye ce jugement, mais nous estimons devoir insister sur la nécessité de l'apprécier en regard de la conclusion du chapitre consacré à la question :

Selon les procès-verbaux des réunions du CA, aucun administrateur n'a voté contre les propositions reliées aux deux projets immobiliers soumis par la direction. Pourtant, des interventions

d'administrateurs montrent de toute évidence que certains étaient visiblement inquiets quant à ces projets. Ils ne s'y sont pas opposés notamment parce que, comme on l'a vu, des informations imprécises, incomplètes, voire inexactes, transmises au CA par les dirigeants concernés, les ont rassurés.

L'arrivée d'une nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières et le rapport exhaustif qu'elle a adressé, au cours de l'automne 2006, aux membres des comités de direction et de vérification et du CA ont permis à ces membres de prendre connaissance de la gravité de la situation réelle. Ainsi informé, le CA a adopté un ensemble de mesures pour resserrer les contrôles des projets immobiliers et a mis en œuvre de nouvelles règles de gouvernance.

« De toute évidence, la bonne foi des membres du conseil d'administration a été surprise de même qu'a été trompée la confiance qu'ils avaient mise dans certains hauts dirigeants dont les comportements défaillants sont décrits dans le rapport. En effet, ce dernier fait nettement voir les dimensions du rôle funeste joué par les anciens recteur et vice-recteur aux affaires administratives et financières et le directeur des investissements par leurs actions, attitudes et omissions.

« Mais au-delà des faits et gestes de ces derniers et de la part de responsabilité attribuée au conseil d'administration et à d'autres intervenants externes, aucun blâme ne peut être adressé à la communauté proprement dite de l'Université du Québec à Montréal. Nous rappelons ici l'opposition non équivoque manifestée, dès les débuts en 2005, au projet de l'Îlot Voyageur, entre autres par le Syndicat des professeures et professeurs de l'UQAM et des associations étudiantes. Rien dans les constatations du Vérificateur général ne permet d'imputer quelque responsabilité que ce soit à notre communauté universitaire. Au moment où nous faisons face à une situation désastreuse, au point de mettre en cause la survie de l'Université, il est de notre devoir d'affirmer que les étudiants, les professeurs, les chargés de cours, les employés et les cadres de l'UQAM ne sauraient être punis pour les erreurs commises par d'autres et des faits et gestes sur lesquels ils n'avaient aucune prise. Au nom de la justice et du fait qu'ils constituent les œuvres vives de l'université, ils doivent être tenus indemnes des conséquences financières de ce qu'on a appelé la dérive immobilière de l'UQAM.

« Notre université doit survivre. Nous n'avons aucun doute qu'elle vivra et s'épanouira dans la continuité des accomplissements dont elle peut déjà s'enorgueillir. Cela ne se fera pas sans efforts ni sans remise en question. Il faudra revoir et clarifier les règles de gouvernance de nos instances institutionnelles internes aussi bien qu'externes, notamment à partir des pistes de réflexion ouvertes par le Vérificateur général. D'ailleurs, le travail est déjà amorcé en ce qui nous concerne. Notre gestion doit se resserrer et se responsabiliser, surtout au moment où nous interpelle le nécessaire redressement des composantes budgétaires qui dépendent de nous.

« Nous vivons une épreuve douloureuse, mais au lendemain d'un rapport qui fait œuvre de vérité, nous savons pouvoir compter sur la solidarité, la vitalité et la créativité de notre université, de même que sur l'appui et la compréhension du gouvernement. Les propos du rapport sur les responsabilités du fiasco immobilier justifient le gouvernement de s'être engagé, dès le 31 août 2007, à libérer l'UQAM de l'Îlot Voyageur; il lui reste à parachever le financement du Complexe des sciences. Ainsi nous pourrons rebondir et remplir l'irremplaçable mission qui nous est dévolue dans le présent comme dans l'avenir du Québec. »

358. Commentaires de l'Université du Québec

« L'Université du Québec prend acte du rapport du Vérificateur général et souhaite souligner les actions qu'elle a menées, suite aux difficultés des projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur de l'Université du Québec à Montréal.

« Dès que des motifs de suspicion ont été pressentis par la direction de l'UQ, elle a assuré un suivi immédiat des projets précités. Par la suite, les interventions de l'assemblée des gouverneurs (AG), alors accompagnée d'une firme externe, ont été déterminantes pour l'éclairage nouveau apporté au projet de l'Îlot Voyageur.

« De plus, des actions concrètes en matière de gouvernance du réseau de l'UQ ont été mises en œuvre pour améliorer significativement ses pratiques.

« Le 13 décembre 2006, l'AG a formé un comité de travail sur la gouvernance chargé "d'examiner prioritairement les processus administratifs et de gestion des projets de développement immobilier, les processus de suivi budgétaire qui y sont associés et tout autre élément relié

aux autorisations des instances de l'Université du Québec", lequel a déposé son rapport le 12 décembre 2007.

« Ce rapport dresse 6 constats et propose 15 recommandations, dont 8 à court terme et 7 à long terme.

« Préalablement au dépôt du rapport, des actions ont été entreprises pour répondre aux recommandations à court terme, plus particulièrement celles relatives à l'approbation globale de projets avant leur lancement, au suivi budgétaire détaillé de ceux-ci lors de chacune des approbations contractuelles requises et à leur suivi trimestriel.

« Une autre série d'actions en réponse aux recommandations à long terme est en cours d'élaboration. Elles visent notamment la mise en place d'une structure de planification et de gestion d'ensemble des projets de développement immobilier, ce qui permettra de répondre à toutes les recommandations contenues dans le rapport.

« Par ailleurs, le rapport met en relief des observations sur la gouvernance du réseau de l'UQ. Son président a entrepris d'instaurer un processus de planification stratégique à long terme intégrant les plans de développement immobilier, et dont la valeur ajoutée consiste à identifier conjointement les grandes orientations et priorités à venir, et à en assurer le suivi de réalisation tant par l'assemblée des gouverneurs que par les conseils d'administration des établissements. »

359. Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« Le MELS concourt aux recommandations du rapport le concernant et entend y donner suite.

« À cet égard, le MELS a déjà élaboré un projet de réglementation sur les investissements universitaires.

« Le MELS continue de contribuer de façon soutenue à la recherche de solutions d'assainissement de la situation financière de l'UQAM, dans le respect de l'entente intervenue entre le gouvernement, l'UQAM et l'UQ en septembre 2007. »

360. Commentaires de BUSAC Immobilier

« Busac réalise et mesure à sa juste valeur l'ampleur du travail accompli par le Vérificateur général du Québec et son équipe dans le cadre de cette enquête.

« Busac constate tout de même que ce rapport contient un certain nombre d'observations qui auraient mérité d'être explicitées davantage car, telles que libellées, elles ne donnent pas un portrait complet de la réalité.

« Tout en reconnaissant la complexité des protocoles et ententes librement négociés entre l'UQAM et Busac, le Vérificateur général porte un jugement sur la valeur des prestations respectives de Busac et de l'UQAM dans cette transaction, plus particulièrement en ce qui concerne l'étendue des risques assumés par chaque partie. Busac est en désaccord avec les conclusions tirées par le Vérificateur général à cet égard.

« Busac tient à rappeler qu'il est toujours périlleux de réévaluer, après le fait, l'équilibre des prestations dans le cadre de contrats commerciaux aussi complexes, négociés de bonne foi par des parties sophistiquées et dûment représentées. L'UQAM est la plus grande université du Québec et elle était, à tout moment dans le cadre de ces transactions, représentée par un grand cabinet d'avocats de Montréal et avisée par un des quatre grands cabinets comptables internationaux, en plus de compter dans son équipe de négociation des gens d'affaires d'expérience et des conseillers juridiques internes expérimentés. Tous les contrats qui se rapportent au projet portent le sceau du service des affaires juridiques interne de l'UQAM.

« Busac a répondu de bonne foi à toutes les demandes d'information des représentants de l'UQAM afin que ceux-ci soient en mesure d'informer adéquatement le conseil d'administration de l'UQAM et le conseil des gouverneurs de l'Université du Québec pour qu'ils puissent prendre une décision éclairée quant à l'opportunité d'approuver l'implication de l'UQAM dans le cadre du projet. Il convient également de rappeler que le texte des résolutions adoptées par tous ces conseils confirme qu'au moment d'approuver l'implication de l'UQAM dans le développement de l'Îlot Voyageur, les membres de ceux-ci avaient en main des projets détaillés des protocoles et autres ententes à être conclus entre l'UQAM et Busac. La lecture de ces projets d'entente permettait aux membres de ces conseils de comprendre la portée des engagements que l'UQAM s'appropriait à prendre dans le cadre du projet.

« Il a toujours été représenté à Busac que ces ententes avaient été dûment approuvées par le conseil d'administration de l'UQAM et le conseil des gouverneurs de l'Université du Québec. Les résolutions adoptées en mars 2005 par ces conseils approuvaient l'autorité conférée au directeur des investissements de l'UQAM (le "DI") de donner tout consentement et toute autorisation requis aux fins du projet. Ces résolutions prévoyaient sans équivoque une autorisation de mener à terme les cinq composantes du projet, incluant la tour à bureau et la phase II des résidences pour étudiants, sans autres formalités, à moins que l'UQAM n'exprime formellement par la suite son désir de se désister, ce qu'elle n'a jamais fait dans les délais prescrits.

« Busac croit également essentiel de rappeler que, tel qu'expressément indiqué dans ces mêmes projets d'ententes, le budget soumis au conseil d'administration de l'UQAM et au conseil des gouverneurs de l'Université du Québec en mars 2005 n'était qu'un budget préliminaire, préparé à titre indicatif seulement, et comprenait plusieurs postes non encore chiffrés. Ceci explique d'ailleurs la différence importante notée par le Vérificateur général au tableau 8 de son rapport entre ce budget préliminaire et celui, aussi préliminaire, mais un peu plus avancé, approuvé par l'UQAM en mai 2005. Selon les protocoles et autres ententes signées le 30 mars 2005, il aurait alors été facile pour les membres de ces conseils, s'ils l'avaient jugé à propos, de retarder l'approbation de l'implication de l'UQAM dans le projet jusqu'à ce qu'un budget définitif soit présenté. Les membres de ces conseils n'ont pas jugé utile de le faire, confiant au DI le soin de voir seul à la suite des choses.

« Quant à la répartition des risques liés au projet, Busac rappelle qu'elle était, en 2004, titulaire de la totalité des droits qui lui permettaient de devenir propriétaire de tous les terrains formant l'Îlot Voyageur. Déjà à cette époque, Busac travaillait à l'élaboration d'un projet qui n'impliquait aucunement l'UQAM.

« Il est également important de rappeler que c'est l'UQAM qui a approché Busac pour négocier de gré à gré avec elle une entente de développement car elle tenait à occuper ce même site. L'UQAM s'est donc efforcée de convaincre Busac d'abandonner son propre projet, en échange d'une contrepartie financière alors jugée juste et équitable par les deux parties.

« Busac a la conviction profonde que l'UQAM a, tout au long du processus de négociation, très bien réalisé la nature et la portée des contrats conclus avec elle en mars 2005. D'ailleurs, les cinq protocoles et autres ententes signés entre les deux parties ont été rédigés par les avocats de l'UQAM. Ces contrats reflètent fidèlement la proposition faite par l'UQAM à Busac quant à la contrepartie payable à cette dernière, laquelle fut présentée à Busac comme étant, à toutes fins pratiques, non négociable.

« L'UQAM disposait de tous les outils nécessaires pour s'assurer que Busac supporte seule les risques de dépassement de coûts (autres que ceux découlant de changements apportés par l'UQAM dans l'envergure du projet qui, évidemment demeuraient à la charge de l'UQAM) en procédant, lors de la "Séance d'Ajustements" prévue aux protocoles, à l'adoption des plans définitifs et du budget définitif. L'UQAM a toujours refusé de le faire, malgré les invitations répétées de Busac à cet égard.

« Busac rappelle également que les différentes mises en garde publiques des agences de notation DBRS et Moody's, au cours des années 2005 et 2006, et les décotes qui s'en sont suivies, mettaient clairement en évidence le caractère ambitieux de l'implication de l'UQAM dans le projet. Déjà, le 30 mars 2005, DBRS concluait, dans un communiqué de presse public abondamment rapporté par les médias, que la réalisation de la phase II des résidences pour étudiants et de la tour à bureau aurait pour effet de porter l'endettement per capita de l'UQAM à un niveau incompatible avec la cote de crédit "A" qui lui était alors attribuée. Il était à ce moment encore temps pour l'UQAM de se désister de cette partie importante du projet, si elle le jugeait à propos.

« Somme toute, Busac est convaincue que l'UQAM et ses différentes instances comprenaient très bien dans quoi elles s'embarquaient lorsque les ententes relatives au projet ont été approuvées en mars 2005 par le conseil d'administration de l'UQAM et par le conseil des gouverneurs de l'Université du Québec. Dès lors, l'UQAM bénéficiait de dispositions contractuelles en vertu desquelles elle aurait pu mettre un terme à son implication dans le projet ou, à tout le moins, grandement minimiser son risque, notamment en renonçant, en temps utile, à la réalisation de la phase II des résidences pour étudiants et de la tour à bureau.

« À ce jour, Busac demeure seule et unique propriétaire des lots formant l'Îlot Voyageur et des édifices dessus érigés, comme en fait foi le Registre foncier.

« Dans les circonstances, Busac se considère ultimement victime de l'incapacité maintenant avouée de l'UQAM à respecter ses obligations dans le cadre du projet de développement de l'Îlot Voyageur, alors que ce projet a clairement été initié par l'UQAM et conçu suivant ses demandes et exigences, en vertu de contrats librement négociés entre les parties. L'UQAM n'a qu'elle-même à blâmer pour l'échec de ce projet. »

- 361.** Nous tenons à signaler que toutes les entités vérifiées ont adhéré aux recommandations les concernant.

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères émanent entre autres des sources suivantes :

- Organisation de coopération et de développement économiques, *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, 2004;
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, 2005;
- Gouvernement du Québec, *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État : énoncé de politique*, avril 2006;
- The Board Resourcing and Development Office, Office of the Premier, *Best Practice Guidelines: Governance and Disclosure Guidelines for Governing Boards of British Columbia Public Sector Organizations*, 2005;
- The Conference Board, *Corporate Governance Handbook 2005: Developments in Best Practices, Compliance, and Legal Standards*;
- Jean-Marie Toulouse, *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, juin 2007;
- Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*, septembre 2007;
- Cahiers d'information du Conseil sur la gestion des risques et la gouvernance de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;
- Project Management Institute, *Guide du Corpus des connaissances en management de projet*, 3^e éd.;
- Normes de certification de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;

- Guides de bonne pratique du Royaume-Uni sur la gestion des projets de construction;
- Rapports du National Audit Office, dont celui intitulé *Modernising Construction*.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer de la bonne gouvernance des projets immobiliers de l'UQAM.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités de la direction de l'UQAM, du CA, de la direction de l'UQ et de l'assemblée des gouverneurs ainsi que des ministères concernés par les projets immobiliers ont été bien définis et répartis, et sont correctement assumés.
- La direction de l'UQAM, le CA et l'assemblée des gouverneurs sont composés de membres qui font preuve d'engagement et qui possèdent collectivement les caractéristiques et l'indépendance nécessaires pour remplir adéquatement leur rôle de gouvernance de l'entité.
- L'UQ et l'UQAM se sont dotées de règles d'éthique ou de déontologie et ont pris des mesures pour en assurer le respect.
- La direction de l'UQAM, le CA ainsi que la direction de l'UQ, l'assemblée des gouverneurs et les ministères concernés exercent un contrôle approprié sur les projets immobiliers en s'appuyant sur une information fiable obtenue en temps opportun.
- L'UQAM s'est dotée de procédures pour encadrer la gestion des projets immobiliers (planification, approbation, estimation des coûts et des bénéfices, évaluation des risques et des besoins de financement, etc.). Elle a aussi vu à leur application.
- L'approbation des projets implique qu'une équipe suffisamment indépendante de ces projets fasse une revue et donne son autorisation à

certaines étapes clés, comme la détermination des besoins, l'élaboration des plans et devis préliminaires, la conclusion du contrat.

Objectif de vérification

S'assurer de la saine gestion des projets immobiliers de l'UQAM.

Critères d'évaluation

- L'UQAM a désigné, dès le début d'un projet, un gestionnaire responsable de sa planification et de sa supervision.
- Les besoins à satisfaire, les objectifs visés ainsi que les cibles à atteindre ont été déterminés et fixés dès l'étape de la justification des projets.
- L'évaluation des coûts, des risques, de la rentabilité des projets et des besoins de financement a été réalisée de façon rigoureuse.
- Les changements aux projets ont été gérés de façon efficace.
- Le processus contractuel a été administré de manière adéquate.
- Le suivi des projets a été fait sur une base régulière et la reddition de comptes a été appropriée.

ANNEXE 2 – HISTORIQUE DU PROJET DU COMPLEXE DES SCIENCES

Dates	Faits
26 novembre 2002	Autorisation par le CA des contrats de services professionnels d'architectes et d'ingénieurs en structures, en mécanique et en électricité pour le projet de construction du pavillon des Sciences biologiques, lequel projet inclut un stationnement et des locaux à louer. Budget présenté au CA : 59,5 millions de dollars.
16 juin 2003	Dépôt du projet de rapport du cabinet externe intitulé « Commentaires et observations concernant les projections financières relativement à la construction et l'exploitation d'espaces privées au pavillon des Sciences Biologiques et relativement à la construction et la location d'espaces de stationnement ».
17 juin 2003	Modification de l'emplacement du pavillon des Sciences biologiques et ajout du pavillon Cœur des sciences. Budget présenté au CA : 95,5 millions de dollars.
16 septembre 2003	Début des travaux de construction.
4 novembre 2003	Dépôt du rapport final du cabinet externe (projet du 16 juin).
31 mars 2004	Présentation d'un autre rapport du cabinet externe. Celui-ci est intitulé « Commentaires et observations concernant les projections financières du nouveau projet de construction de résidences universitaires ».
6 avril 2004	Ajout par le CA du pavillon institutionnel et des résidences, lesquels ont des budgets respectifs de 20 et de 25 millions de dollars; par le fait même, prolongation du mandat des professionnels déjà dans le dossier du pavillon des Sciences biologiques et du pavillon Cœur des sciences.
28 novembre 2005	Inauguration de la phase II du Complexe des sciences.
2 mars 2006	Réception de la subvention de 25 millions de dollars pour le pavillon des Sciences biologiques.
14 novembre 2006	Dépôt par le comité de vérification de l'UQAM d'un rapport au CA sur les coûts du projet. La construction du Complexe des sciences aurait coûté 40 millions de plus que prévu. De plus, il y aurait une insuffisance de financement de l'ordre de 60 millions.
23 novembre 2006	Démission du recteur. Il quitte ses fonctions le 8 décembre 2006.
23 janvier 2007	Attribution d'un mandat au cabinet KPMG afin qu'il revoie les événements entourant le suivi des coûts et le processus de reddition de comptes du Complexe des sciences.
10 mai 2007	Embauche de Davies Ward Phillips Vineberg pour représenter l'UQAM.
15 mai 2007	Dépôt du rapport de KPMG au comité de vérification de l'UQAM.

ANNEXE 3 – HISTORIQUE DU PROJET DE L'ÎLOT VOYAGEUR

Date	Faits
16 décembre 2004	Signature d'une entente initiale avec Busac visant le développement immobilier de l'université sur l'emplacement du terminus Voyageur.
2 mars 2005	Présentation du rapport du cabinet externe, intitulé « Observations et commentaires sur le projet de construction d'un complexe immobilier sur le site de l'Îlot Voyageur ». La valeur actualisée nette du projet est de 62,3 millions de dollars.
14 mars 2005	Approbation par le CA du projet immobilier de l'Îlot Voyageur et de son budget de 332,8 millions de dollars.
21 mars 2005	Approbation par l'assemblée des gouverneurs du projet immobilier de l'Îlot Voyageur. Le budget présenté est de 322,8 millions de dollars.
30 mars 2005	Signature par le recteur et le vice-recteur des conventions engageant l'UQAM dans le projet de l'Îlot Voyageur. Ces conventions confient au DI la tâche de gérer le projet et de donner les autorisations requises à cet égard.
31 mai 2005	Évaluation du budget préliminaire à 390 millions de dollars par Busac.
30 juin 2005	Date limite pour exercer le droit de résiliation afférent à la location et à la relocalisation du terminus. Date limite pour exercer l'option de soustraire du projet la construction de la phase II des résidences.
22 septembre 2005	Signature du bail par le DI avec le locataire du terminus.
31 décembre 2005	Date limite pour exercer l'option d'exclure la construction de l'immeuble de bureaux.
16 janvier 2006	Début des travaux d'excavation pour le stationnement.
7 mars 2006	Présentation du premier suivi du projet au CA.
7 avril 2006	Approbation par le DI du budget de 388 millions de dollars évalué par Busac.
13 avril 2006	Mise en place du financement à long terme de 269 millions de dollars par Busac pour une partie du projet.
29 mai 2006	Entrée en fonction de la nouvelle vice-rectrice aux affaires administratives et financières.

Date	Faits
14 novembre 2006	Dépôt au CA du rapport du comité de vérification sur la situation financière difficile du projet.
20 novembre 2006	Remise du rapport du cabinet externe, intitulé « Observations et commentaires sur le projet de construction d'un complexe immobilier sur le site de l'Îlot Voyageur ». La valeur actualisée nette du projet est négative et atteint 72 millions de dollars.
23 novembre 2006	Démission du recteur. Il quitte ses fonctions le 8 décembre 2006.
10 mai 2007	Embauche de Davies Ward Philipps Vineberg pour représenter l'UQAM.
17 septembre 2007	Publication dans <i>Le Devoir</i> d'une lettre de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Celle-ci annonce que « le gouvernement a décidé de tenir l'UQAM quitte des conséquences financières de ce projet lorsque celui-ci sera adéquatement restructuré. C'est ainsi que le 31 août dernier, j'indiquai à l'établissement que le gouvernement assumerait les impacts financiers de l'Îlot Voyageur, le soulageant ainsi d'un fardeau de plus de 200 millions de dollars! »

**ANNEXE 4 – ÉVOLUTION DES DÉFICITS DE SUPERFICIES (de 2003-2004
à 2006-2007)**

	Déficit de superficies (en pourcentage)*			
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Bishop's University	–**	–	–	–
Université Concordia	8,0	11,5	17,9	9,1
Université Laval	–	–	–	–
Université McGill	–	–	–	–
Université de Montréal	2,8	8,5	16,9	15,3
École des hautes études commerciales de Montréal	7,9	20,7	21,3	19,8
École Polytechnique de Montréal	–	–	–	–
Université de Sherbrooke	–	–	–	4,3
Université du Québec				
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	–	–	17,8	12,8
Université du Québec à Chicoutimi	–	–	0,5	–
Université du Québec à Montréal	7,6	11,6	8,6	11,2
Université du Québec en Outaouais	0,1	7,4	14,1	–
Université du Québec à Rimouski	–	–	–	–
Université du Québec à Trois-Rivières	–	–	–	3,8
Institut national de la recherche scientifique	–	–	–	–
École nationale d'administration publique	–	–	–	–
École de technologie supérieure	11,4	20,9	–	–
Télé-université	–	4,8	–	–

* Ces déficits de superficies sont utilisés par le MELS pour le calcul des besoins de biens immobiliers.
 ** Une case contenant un trait signifie, d'une part, qu'il n'y a pas de déficit et, d'autre part, que les superficies admissibles reconnues par le MELS excèdent les besoins de superficies de cette université.
 Source : Excédents/déficits d'espace d'enseignement à long terme des universités aux fins des décisions portant sur les immobilisations, MELS.



